

ACTIVIDAD DE LA CÁMARA DURANTE EL PERIODO EN EL QUE EL GOBIERNO CESANTE SE ENCUENTRA EN FUNCIONES

ACTIVITY OF THE HOUSE DURING THE PERIOD IN WHICH THE OUTGOING GOVERNMENT IS REDUCED TO THE ROLE OF CARETAKER GOVERNMENT

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

NOTA INTRODUCTORIA

Con carácter general, al comienzo de cada Legislatura –y dada la previsión fundada de que la investidura se produciría en un plazo cierto e inmediato– las iniciativas de control parlamentario que iban siendo presentadas por los grupos parlamentarios y miembros de la Cámara, quedaban a la espera de la constitución del Gobierno tras la investidura de su Presidente.

En la XI Legislatura, sin embargo, dada la dificultad para lograr la mencionada investidura, las Mesas de las Cámaras encargaron a las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado la elaboración de sendos informes sobre las facultades de control del Gobierno en el Congreso de los Diputados y el ejercicio de las funciones del Senado, respectivamente.

En los mencionados informes, las Secretarías Generales de las Cámaras planteaban que, entre tanto se producía la creación de un Gobierno, las facultades de control de las Cámaras se mantenían, si bien con los matices propios de la restricción de las competencias gubernamentales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este sentido, el informe del Congreso de los Diputados limitaba las funciones de control de la Cámara a las iniciativas que se incardinaban en este ámbito legal de competencia gubernamental, así como a cualquier otra que efectivamente desarrollara el Gobierno. La Mesa del Congreso de los Diputados, sobre la base de este informe, calificó cada una de las iniciativas parlamentarias de impulso y control presentadas, admitiéndolas o no a trámite en función de los criterios

contenidos en aquel. En el ejercicio de esta función de calificación y admisión a trámite, acordó la sustanciación de comparecencias gubernamentales –que no se celebraron–, y el planteamiento de preguntas escritas –que no fueron objeto de respuesta por el Gobierno–. Por esta razón, el Pleno de la Cámara decidió plantear un conflicto de competencias contra la actuación del Gobierno, al amparo de lo previsto en los artículos 73 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (*De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*), que concluyó con la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre de 2018.

Se adjuntan, a continuación, los documentos mencionados en estos antecedentes.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL GOBIERNO EN FUNCIONES
- III. ACTIVIDAD DE LA CÁMARA EN RELACIÓN CON UN GOBIERNO EN FUNCIONES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- I. ANTECEDENTES
- II. PRECEPTOS VULNERADOS
 - II.1 El artículo 1 de la Constitución
 - II.2 El artículo 9 de la Constitución
 - II.3 El artículo 23 de la Constitución
 - II.4 El artículo 66 de la Constitución
 - II.5 El artículo 108 de la Constitución
 - II.6 El artículo 109 de la Constitución
 - II.7 El artículo 110 de la Constitución
 - II.8 El artículo 111 de la Constitución
- III. ALEGACIONES
 - III.A ALEGACIONES DE ORDEN JURÍDICO-PROCESAL
 - III.A.1 Jurisdicción y competencia
 - III.A.2 Legitimación y procedimiento previo
 - III.A.3 Objeto del conflicto
 - III.A.4 Plazo y forma
 - III.B ALEGACIONES DE ORDEN JURÍDICO-MATERIAL
 - III.B.1 Inexistencia de fraude o anomalía constitucional en la XI Legislatura
 - III.B.2 La función de control se asienta en la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes Generales. No deriva de la existencia de una relación de confianza con el Gobierno
 - III.B.3 La función de control es más amplia que la exigencia de responsabilidad política concreta
 - III.B.4 La función de control se atribuye a las Cortes Generales. Es decir, también al Senado con el que no existe relación de confianza
 - III.B.5 El Gobierno en funciones sigue siendo Gobierno
 - III.B.6 La modulación del control parlamentario del Gobierno en funciones
 - III.B.7 Incongruencia de la actuación del Gobierno en funciones

III.B.8 Control sobre autoridades y funcionarios que no forman parte del Gobierno

CONFLICTO DE ATRIBUCIONES NÚM. 3102-2016

ALEGACIONES

RESUMEN DEL PRESENTE ESCRITO Y CONSIDERACIONES PREVIAS

- I. LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMACIÓN
- II. LA PRETENDIDA INADMISIBILIDAD DEL CONFLICTO POR CARENCIA DE OBJETO
- III. EL CARÁCTER FORMAL DEL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES
- IV. LA GENERALIDAD DE LA FÓRMULA EN LA QUE SE DECLARA QUE TODA LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO ESTÁ SUJETA A CONTROL PARLAMENTARIO. EL GOBIERNO EN FUNCIONES NO ESTÁ EXCLUIDO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL
- V. LA RUPTURA DEL EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL SI LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES NO ES CONTROLABLE POR LA CÁMARA
- VI. IRRELEVANCIA DE LA PRUEBA SOLICITADA
- VII. NO EXISTE CONTRADICCIÓN EN LA CALIFICACIÓN DE LA MESA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- I. Antecedentes
- II. Fundamentos jurídicos

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

- Un primer período, que abarcaría desde la disolución de las Cámaras hasta la celebración de las elecciones, en el que el Gobierno aún no ve limitadas sus competencias, mientras que las Diputaciones Permanentes asumen las facultades que corresponden a las Cámaras en los términos del artículo 78.2 de la Constitución.
- Un segundo, desde la celebración de las elecciones generales hasta la constitución de las nuevas Cámaras, en el que, permaneciendo las Diputaciones Permanentes en el ejercicio de las funciones antedichas, el Gobierno está en funciones.

- Finalmente, el periodo en el que nos encontramos actualmente en el que, constituidas las Cortes Generales, reasumen las competencias que les atribuye el artículo 66.2 de la Constitución, permaneciendo sin embargo el Gobierno en funciones hasta la formación del que le suceda.

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

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

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

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

Habitualmente, la certeza de una investidura más o menos próxima llevaba a posponer a ésta cualquier actuación y, a tal efecto,

se ampliaban los plazos respecto de las iniciativas que se trasladan al Gobierno, y se demoraba la constitución de las Comisiones hasta el nombramiento del nuevo Gobierno, toda vez que, tradicionalmente, éste iba acompañado de una reforma del artículo 46.1 del Reglamento para hacer corresponder la denominación y competencias de las Comisiones Permanentes Legislativas con la estructura de los departamentos ministeriales.

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

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

II. EL GOBIERNO EN FUNCIONES

El ya mencionado artículo 101 de la Constitución establece que:

“1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

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

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

Asimismo, el artículo 21, dispone lo siguiente:

“1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

3. El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

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

a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.

b) Plantear la cuestión de confianza.

c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

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

a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

6. Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales”.

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

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

información y transparencia, al tiempo que concreta las funciones vedadas a aquél.

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

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

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

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

políticas” o “condicionamiento, compromiso o impedimento” alguno para el nuevo Gobierno.

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

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

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

En una primera aproximación cabría diferenciar distintas categorías:

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

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

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

Partiendo de que en todos los supuestos es condición previa la existencia de los Grupos Parlamentarios y, en la mayoría de los casos, además, que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determine su

composición atendiendo al número de miembros de cada uno de ellos (artículo 40.1), el Reglamento permite contemplar distintos supuestos.

1. En primer lugar, los artículos 48 y 49 del Reglamento permitirían la creación de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones tan pronto como se hayan constituido los Grupos Parlamentarios y determinado un plazo por la Mesa para que éstos designen a sus representantes.
2. En segundo lugar, conforme al artículo 47, la Comisión de Reglamento requeriría, además, la determinación por la Mesa, con carácter general para las Comisiones, al amparo del artículo 40.1, oída la Junta de Portavoces, del número de miembros que correspondería designar a cada Grupo Parlamentario en proporción a la importancia numérica de éstos en la Cámara.
3. Más cuestiones plantea la eventual creación de las Comisiones Permanentes Legislativas reguladas en el artículo 46.1 del Reglamento, en la medida en que, en su mayoría, reflejan la estructura ministerial y sus competencias están configuradas en estrecha relación con ésta, pues son las que de forma ordinaria, junto con el Pleno, ejercen el control (preguntas, comparencias y proposiciones no de ley) al Gobierno. Efectivamente, es práctica reiterada la modificación de dicho artículo una vez nombrado el nuevo Gobierno para, en los términos en que se considere oportuno, adecuarlo a su estructura. Ello ha venido difiriendo la constitución de las Comisiones a este momento.

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

Por otro lado, en relación con las restantes Comisiones Permanentes Legislativas, aunque habitualmente han respondido a la práctica antedicha, podría valorarse por la Mesa la oportunidad de su eventual constitución sin esperar al nombramiento del nuevo Gobierno. Ello no obstante, también habría de tenerse en cuenta

que dicha constitución no desencadenaría, por sí misma, una habilitación de carácter general para que la Comisión ejerciera todas sus competencias habituales, toda vez que, como se recordaba anteriormente, no todas ellas son susceptibles de tramitación en esta fase. De otra parte, no puede ignorarse que una anticipada constitución de estas Comisiones obligaría a que, de ser otras las que finalmente se creasen tras la conformación del nuevo Gobierno, hubiera de realizarse el correspondiente traslado de iniciativas entre ellas con la consecuente repercusión en su tramitación y en los plazos establecidos al efecto.

4. El resto de las Comisiones Permanentes así como las No Permanentes, que deriven de la voluntad de la Cámara requerirán para su creación el cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 50 y siguientes del Reglamento.
5. La constitución de las Comisiones previstas en distintas leyes, la mayoría de ellas de carácter Mixto, requerirá la aprobación de una resolución por parte de las Mesas de ambas Cámaras en la que se establezca su composición.

B) Funciones en relación con el procedimiento legislativo.

Descartada la posibilidad de tramitar proyectos de ley como se ha señalado al inicio de este informe, no parece haber razones para impedir el ejercicio de la función legislativa de la Cámara reconocida en el artículo 66 de la Constitución. Así el artículo 126 del Reglamento atribuye la facultad de presentar Propositiones de ley a iniciativa de:

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

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

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

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

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

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

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

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

C) Funciones de control.

Como se ha señalado reiteradamente, como consecuencia de la disolución de la Cámara y de la celebración de elecciones, se produce la ruptura de la relación de confianza entre el Gobierno las Cámaras, lo que implica la imposibilidad de exigir la responsabilidad política en su expresión máxima, a través de los mecanismos de la moción

de censura y la cuestión de confianza, así como ejercer un control de carácter ordinario y de un modo general.

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

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, en la medida en que el Gobierno en funciones conserva ciertas competencias, excepcionalmente y de forma singularizada en cada caso, la Mesa podría admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información (preguntas, interpelaciones, comparecencias y solicitudes de informe) que pudieran plantearse, siempre referidas al ejercicio de las funciones que el artículo 21 de la Ley del Gobierno confiere a éste cuando está en funciones.

El resto de las iniciativas de control que pudieran plantearse deberían dirigirse al Gobierno que se constituya a cuyo efecto procedería la suspensión del plazo previsto en su caso para las mismas. Para un mejor desarrollo de la función de calificación de la Mesa, podría requerirse a los autores de las iniciativas que precisen esta circunstancia, aun cuando ésta 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 aquéllas.

Mención aparte merecen las proposiciones no de ley, dado que tienen contenido diverso. En concreto, todas aquellas que constituyan mera manifestación de voluntad de la Cámara, no plantearían problemas para su tramitación. En relación con aquellas que se dirijan al Gobierno, se debería plantear lo señalado anteriormente. Así, aquellas que instasen la actuación del Gobierno más allá de sus limitadas competencias cuando está en funciones, deberían entenderse referidas al Gobierno que se constituya, al margen de que se valore la oportunidad de posponer su tramitación por los órganos competentes en cada caso, sin que proceda considerar la suspensión de plazo alguno.

Valga también para el ejercicio de esta función de control la reflexión que anteriormente se hacía en relación con el ejercicio de

la función legislativa, en cuanto a su condicionamiento a la decisión que se adopte sobre la constitución de las distintas Comisiones en la que se tramitarían las correspondientes iniciativas.

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

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

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como acredita mediante certificación expedida y Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara (Documentos nº 1 y 2), COMPARECE Y DICE:

Que, habiéndose recibido con fecha 6 de mayo de 2016 respuesta del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes mediante la que se rechaza el requerimiento del Congreso de los Diputados de revocar el criterio del Gobierno de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados, al amparo de lo previsto en el apartado dos del artículo 73 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se plantea mediante escrito, y de conformidad con lo acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 2016, CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL GOBIERNO.

En cumplimiento de lo establecido en el citado precepto, se acompaña certificación de los antecedentes que se consideran necesarios (Documento nº 3) y de la comunicación cursada por el Congreso de los Diputados (Documento nº4) y, tras una exposición de dichos antecedentes, se procede a especificar los preceptos que se consideran vulnerados y a formular las correspondientes alegaciones.

I. ANTECEDENTES

I. 1. Por medio del escrito número de registro 1907, el Grupo Parlamentario Socialista solicitaba la comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11/02/2016 en Bruselas y, en particular, sobre la nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados. (Documento nº 3.2.1)

I.2. Acordada por la Mesa de la Comisión de Defensa la convocatoria de la Comisión el día 17 de marzo de 2016 para la celebración

de dicha comparecencia, el Gobierno en funciones, mediante oficio de 10 de marzo, comunicaba el criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjuntaba, de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encontraría la comparecencia incluida en el orden del día de 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. (Documento nº 3.2.2 que acompaña el citado Informe)

I.3. El 14 de marzo, el Presidente de la Cámara se dirigió mediante carta a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia en funciones, con el ruego de que por el Gobierno se reconsiderara su criterio y se modificara la decisión de no acudir a la sesión de la Comisión de Defensa convocada para el día 17 de marzo, así como a otros futuros requerimientos de la Cámara, toda vez que la función de control de la acción del Gobierno, reconocida en el artículo 66 de la Constitución, existe, aun estando el Gobierno en funciones, respecto de aquellas cuestiones que son de su competencia. (Documento nº 3.2.4)

I.4. La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia en funciones, por su parte, contestaba a dicha carta mediante escrito presentado con fecha 17 de marzo de 2016 y número de registro 3610, en el que, tras recordar que el Gobierno se encontraba cesado y estaba en funciones desde la celebración de las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015, se señalaba que es la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento la que fundamenta la responsabilidad de aquél ante la Cámara y, por lo tanto, la función de control de ésta sobre el Ejecutivo, de forma que, no existiendo tal relación de confianza, no cabe el ejercicio de la función de control por parte del Parlamento, cuyas plenas funciones constitucionales se encuentran limitadas en tanto en cuanto no ha procedido a otorgar su confianza a un nuevo Gobierno. (Documento nº 3.2.5)

I.5. Una vez constatada la incomparecencia del Ministro de Defensa a la sesión de la Comisión convocada para el día 17 de marzo, el Presidente de la misma elevó, a través del Presidente de la Cámara, una protesta formal a la Mesa, avalada por todos los Grupos Parlamentarios a excepción del Grupo Popular. (Documento nº 3.2.6)

I.6. Por su parte, en la reunión de la Junta de Portavoces de 15 de marzo, ante la previsible incomparecencia del Ministro de Defensa a la sesión convocada para el día 17 de marzo, se suscitó el debate en relación con esta cuestión y se advirtió de la posibilidad de plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional en el caso de que el Gobierno mantuviese el principio general, fijado mediante escrito de 10 de marzo, de que el Gobierno en funciones no está sujeto al control de la Cámara. (Documento n° 3.3.1)

I.7. Mediante escrito número de registro 3817, que tuvo entrada en el Registro de la Cámara el 23 de marzo, todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Popular, suscribían una Propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación como consecuencia de la invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10/03/2016 (núm. expdte. 230/000002/0000) (Documentos 3.3.2 y 3.3.3).

Dicha Propuesta fue incluida en el orden del día del Pleno de 6 de abril de 2016 (Documento 3.3.4) y fue objeto de debate y votación, resultando aprobada con 218 votos a favor, 113 en contra y 4 abstenciones. El acuerdo del Pleno de aprobación de la referida Propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones fue comunicado al Gobierno, junto con el requerimiento, a los efectos del artículo 73.1 de la Ley Orgánica ²/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC, en adelante), para que se revocara el criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control. (Documento n° 3.3.6)

I.8. Asimismo, se ha de tener en cuenta que, por medio de sendos oficios de 13 y 15 de abril de 2016, el Gobierno ha reiterado el criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en relación con la inclusión en el orden del día del Pleno de preguntas con respuesta oral. Constatada la incomparecencia del Gobierno en la sesión plenaria del día. 20 de abril, el punto relativo a las preguntas se entendió decaído del orden del día. (Documento n° 3.8)

I.9. Del mismo modo, por distintas Comisiones de la Cámara se había acordado la celebración de sesión para la comparecencia de miembros del Gobierno en funciones o de sus altos cargos, así como para la contestación de preguntas orales, que han quedado igualmente sin atender, previa remisión por el Gobierno del oficio correspondiente, manifestando su criterio contrario a su celebración. (Documentos n° 3.5, 3.6 y 3.7)

I.10. Esto no obstante, durante todo este periodo, el Gobierno en funciones ha comparecido en diversas ocasiones, bien atendiendo a requerimientos de la Cámara o bien a petición propia.

Así, con anterioridad a que tuviera lugar la primera incomparecencia del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en funciones, compareció ante la Comisión de Asuntos Exteriores, a petición del Grupo Parlamentario Popular, en la sesión celebrada el día 17 de febrero de 2016. De igual modo, y por decisión unánime de la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea, se acordó la comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, que fue celebrada en la sesión de dicha Comisión del día 16 de marzo de 2016. (Documentos n° 3.9 y 3.10)

Por otra parte, el Gobierno ha remitido hasta cinco solicitudes de comparecencia, del Presidente del Gobierno ante el Pleno de la Cámara y de los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas, Economía y Competitividad, Industria, Energía y Turismo y Asuntos Exteriores y de Cooperación, ante sus respectivas Comisiones, habiéndose celebrado efectivamente las tres primeras, en la sesión plenaria de 6 de abril, en la sesión de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas de 7 de abril y en la sesión de la Comisión de Economía y Competitividad de 19 de abril. (Documento n° 3.11)

I.11. Dentro del plazo previsto en el artículo 73.2 de la citada LOTC, el 6 de mayo de 2016, el Gobierno remitió escrito de contestación al requerimiento formulado por el Presidente del Congreso de los Diputados, en nombre de la Cámara (núm. registro 7298), por el que, tras realizar una serie de consideraciones previas, rechazaba el requerimiento por estimar que estaba actuando en el ejercicio constitucional de sus atribuciones y se ratificaba en su criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de

control en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados. (Documento nº 3.3.8)

I.12. Teniendo en cuenta tal contestación, la Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 10 de mayo, acordó plantear, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión del pasado 6 de abril, el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 73.2 LOTC. (Documento no 3.3.9)

A la vista de estos antecedentes, se señalan los preceptos vulnerados y se formulan las siguientes alegaciones, que se elevan al Tribunal Constitucional, junto con la certificación de los antecedentes que se consideran necesarios, sin perjuicio de la posibilidad de que, por ese Tribunal, se recabe del Congreso de los Diputados, la documentación o información adicional que se precise.

II. PRECEPTOS VULNERADOS

II.1. El artículo 1 de la Constitución

El artículo 1 de nuestro texto constitucional, en su apartado 1, viene a establecer la configuración de nuestro Estado en “un *Estado social y democrático de Derecho*”. El fundamento de la Constitución es esta cláusula de Estado democrático. Es, por así decirlo la que explica el resto, la auténtica *episteme* del sistema de ordenación de poderes. Esta característica informa el resto del texto constitucional, definiendo la supremacía de los órganos democráticos representativos e inspirando la interpretación de la forma parlamentaria. Su valor es innegable. Si se menoscaban las funciones atribuidas a las Cortes Generales, resulta difícil entender lo que significa tal idea de democracia, se vulnera la Constitución desde su arranque mismo.

En su apartado 2 dispone que: “La *soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”. Ha de ponerse en relación con el artículo 66.1 conforme al cual las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 24/1990, de 15 de febrero, “*las Cortes Generales en su doble condición de repre-*

sentantes del pueblo español (artículo 66.1 CE) en quien reside la soberanía (artículo 1.2 CE) hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico”.

Como se expondrá en las siguientes alegaciones, este carácter representativo es el fundamento de todas las funciones constitucionales de las Cortes Generales entre las que se encuentra la de control. Al impedir su ejercicio se está vulnerando la cláusula del Estado democrático de Derecho del artículo 1.1 CE al subvertir todo el sistema constitucional de competencias y también la forma de gobierno parlamentaria que se establece en el apartado 3 del propio artículo 1 al disponer que *“La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”*. Estos principios son incompatibles con la existencia de un Gobierno políticamente irresponsable y no sometido al control político derivado del sistema de equilibrios entre poderes diseñado por la Constitución.

La vigencia de este principio invalida, por sí misma y sin necesidad de otro apoyo, la actuación del Gobierno a la que se refiere este conflicto. La referida cláusula, más que un principio o un valor, conceptos que aparecen también recogidos en la Constitución, es la estructura interna fundamental de la Constitución y de ella derivan las formas de la atribución de funciones a los órganos constitucionales.

II.2. El artículo 9 de la Constitución

El apartado 1 de este artículo sujeta a los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. No es preciso insistir en la fuerza normativa de la Constitución y su valor como norma suprema del Ordenamiento que han sido señalados por el Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos.

Pero quizá sí es necesario recordar en este caso la diferente forma de sujeción a la misma de los ciudadanos y de los titulares de los poderes públicos. Ya en la STC 101/1983, de 18 de noviembre, el Tribunal Constitucional afirmaba que:

“La sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de

distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (artículos 30 y 31 entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma (...)"

Desde esta perspectiva es indudable que, como se explica en las alegaciones, los hechos de los que trae causa el presente conflicto ponen también en cuestión los principios de seguridad jurídica y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que la Constitución garantiza en su artículo 9.3.

II.3. El artículo 23 de la Constitución

El apartado 2 de este precepto garantiza a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Se han distinguido en este derecho tres momentos diferentes que ofrecen una triple dimensión: el acceso, la permanencia y el ejercicio de las funciones y cargos públicos. Este último integra el llamado "*ius in officium*" que ha sido delimitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional señalando que las funciones de los representantes son además de atribuciones de un órgano, derechos fundamentales de aquéllos. En el caso de los parlamentarios las funciones que conforman el contenido del derecho son las que materializan lo esencial de la actividad parlamentaria: el derecho a la información (STC 203/2002, de 28 de octubre); el derecho de interrogación reconocido en los artículos 110 y 111 CE en los términos expuestos en las SSTC 177/2002, de 19 de octubre y 40/2003, de 27 de febrero; el derecho a la tramitación de las proposiciones no de ley mencionado en la última STC citada; el derecho de enmienda analizado en las SSTC 118/ 1995, de 17 de julio y 119/2011, de 5 de julio; además de la posibilidad de constituir grupo parlamentario que también ha sido concebida como facultad integrante del "*ius in officium*" en la STC 64/2002, de 11 de marzo.

La negativa al ejercicio de cualquiera de estas funciones por parte de los diputados hace imposible el ejercicio del propio derecho

del representante e indirectamente impide también el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos. Por eso se entiende que la negativa del Gobierno a someterse a las iniciativas de control aprobadas por la Cámara vulnera también el apartado 1 del artículo 23 CE según el cual: *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

II.4. El artículo 66 de la Constitución

El criterio del Gobierno cuestionado en el presente conflicto vulnera, de manera especial y directa el apartado 2 del artículo 66 CE según el cual: *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestas, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”*.

Como se desarrolla en extenso en las alegaciones, el artículo 66.2 CE establece una cláusula de atribución general a las Cortes Generales de la función de control al Gobierno, en términos que cabe adjetivar de absolutos. En ningún momento dice este precepto que ese control se ejerce “salvo cuando el Gobierno esté en funciones”. No condiciona ni limita la función de control del Gobierno, ni por el hecho de que esté en funciones ni por la necesidad de que exista una relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Presidente del Gobierno mediante la sesión de investidura.

El problema de planteamiento que tiene la tesis del Gobierno consistente en que el control es imposible por no existir la relación de confianza, es que esto simplemente no lo dice el artículo 66. Aunque otra cuestión diferente que también se examina más adelante es que si el Gobierno tiene limitadas sus funciones, el control debe ejercerse también de forma limitada sobre ese ámbito concreto de competencias que restan al Gobierno tras haber cesado por imperativo del artículo 101 CE.

Pero la función de control del Gobierno no coincide exactamente con la de determinar su responsabilidad. De hecho, mientras que esta última se atribuye únicamente al Congreso de los Diputados, la función de control pertenece a las Cortes Generales; es decir, también al Senado. Para ello la Constitución establece en su Título V, De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, una serie

de instrumentos como las solicitudes de comparecencia, preguntas e interpelaciones, peticiones de información, etc. que los Reglamentos de ambas Cámaras se han ocupado de desarrollar.

La negativa a responder a las iniciativas parlamentarias en ejercicio de estos mecanismos constitucionales también implica, como veremos, la vulneración de algunos preceptos constitucionales y del Reglamento del Congreso de los Diputados, en concreto de sus artículos 7, 44.1.º y 2.º, 185, 188, 189 y 203, debiéndose tener en cuenta el valor atribuido a los reglamentos parlamentarios como integrantes del denominado bloque de constitucionalidad y que, por tanto, se erigen en parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley. Como se dice en la STC 132/2013:

“Entre esas disposiciones se encuentran las de los reglamentos parlamentarios, “que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas” (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). De esta manera, aunque el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no mencione los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, “no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/ 1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6J.]”

II.5. El artículo 108 de la Constitución

El artículo 108 CE pósito del citado Título V, dispone que: *“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”*. Esta responsabilidad es la piedra angular del sistema parlamentario pues sin ella no podría extenderse la legiti-

midad democrática desde el Poder Legislativo al Ejecutivo. Por ello el artículo 108 CE va más allá de establecer las condiciones en que puede exigirse al Gobierno la responsabilidad política concreta: de forma solidaria y no aisladamente a los Ministros y ante el Congreso de los Diputados. La responsabilidad del Gobierno puede también exigirse *“de manera difusa”* (por emplear los términos usados por la doctrina) de forma que da sustento a la función de control, sin necesidad de imponer como consecuencia el cese del Gobierno y de su Presidente.

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que, tras citar numerosos pronunciamientos previos en el mismo sentido, dice en la STC 89/2005, de 18 de abril, que: *“la potestad que a las Comisiones del Congreso de los Diputados confiere el art. 44 RCD 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 (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”*.

II.6. El artículo 109 de la Constitución

El artículo 109 CE atribuye a las Cámaras y sus Comisiones la facultad de recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Al amparo de este precepto, el artículo 44.1.º del Reglamento reconoce a las Comisiones de esta Cámara la facultad de recabar la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, incluyendo las solicitudes de datos, informes y documentos del artículo 7 del propio Reglamento.

Parece claro que con la admisión del criterio del Gobierno se está impidiendo también el ejercicio de esta facultad que integra los mecanismos de control. Pues como ha señalado el Tribunal en la STC 177/2002, de 14 de octubre y reiterado en la citada STC 89/2005, de 18 de abril, *“Por lo que a las presencias o comparencias ante las Comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta*

evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44. 2.º RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el art. 110.1, CE. Pero es también esa misma función de control la que las Comisiones ejercitan cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3.º RCD) –cuyo fundamento se encuentra en el art. 109 CE– y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44 RCD).” En este sentido es de resaltar que en relación con las distintas solicitudes de informe dirigidas al Gobierno en funciones formuladas al amparo del artículo 7 del Reglamento y admitidas a trámite (en total, 294), no se ha remitido ninguna información en toda la XI Legislatura.

II.7. El artículo 110 de la Constitución

El artículo 110 CE dispone en su apartado 1 que *“Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”*. Tal previsión constitucional se recoge específicamente para las Comisiones del Congreso en el artículo 44.2.º de su Reglamento, que reconoce que podrán recabar, por conducto del Presidente de la Cámara *“la presencia ante ellas de los miembros del Gobierno, para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos”*.

De forma más amplia el artículo 203.1 del propio Reglamento establece que: *“Los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos”*.

Ya se ha señalado como, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la facultad de solicitar la presencia de los miembros del Gobierno en las Cámaras, en las dos, es una parte esencial de la función de control, así como que forma parte del *“ius in officium”* de los parlamentarios. Es preciso insistir ahora en que se trata de un

rasgo esencial del régimen parlamentario que no se ve limitado por el hecho de que el Gobierno esté en funciones y que funciona en un doble sentido, de forma que según el apartado 2 del artículo 110 CE los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos.

Llevando al extremo la argumentación del Gobierno habría que entender que si el Congreso de los Diputados no puede exigir la presencia de los miembros del Gobierno por falta de una relación de confianza, tampoco éstos podrían solicitar su presencia en las Cámaras para acudir voluntariamente a informar sobre asuntos de su competencia. Como se recoge en los antecedentes, no es esta la interpretación que se ha hecho puesto que el Gobierno ha comparecido a petición propia en distintas ocasiones durante el mismo periodo en el que negaba la capacidad de la Cámara para pedir su comparecencia.

En definitiva, el núcleo del problema se encuentra en que, según el criterio del Gobierno en funciones, es a este órgano a quién corresponde decidir cuándo procede comparecer ante las Cámaras y sus comisiones y cuándo no, lo que resulta inadmisibles toda vez que implicaría una completa subversión del sentido de la función de control, dejando en manos del órgano o sujeto controlado la decisión sobre si procede o no el control en cada caso. Esta autoatribución que hace el Gobierno, aparte de que carece de cualquier apoyo constitucional, supone ignorar las atribuciones de la Cámara y suplantar la competencia de la Mesa de calificación de las iniciativas.

II.8. El artículo 111 de la Constitución

De acuerdo con el artículo 111.1 CE el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Y tan importantes considera la Constitución estos instrumentos para el correcto desarrollo de la función de control que ordena taxativamente para esta clase de debate que los Reglamentos establezcan un tiempo semanal. Es el conocido en el derecho anglosajón como “*Question time*” que en el Reglamento del Congreso se recoge en el artículo 191 que reserva en

las semanas en que exista sesión ordinaria del Pleno, dos horas como tiempo mínimo, a preguntas e interpelaciones.

En los antecedentes de hecho 1.8 y 1.9 se pone de relieve que el Gobierno en funciones ha manifestado su criterio en el sentido de entender que entre las iniciativas de control a las que no puede ser sometido por el Congreso están las preguntas con respuesta oral tanto en el Pleno como en distintas comisiones. No se ha producido, en cambio, un pronunciamiento expreso respecto de las interpelaciones y de las preguntas con respuesta escrita. Sin embargo, cabe entender que la posición habría de ser la misma y en este sentido es de señalar que, habiéndose admitido a trámite por la Mesa de la Cámara un buen número de preguntas con respuesta escrita (en total, 2.247 preguntas) no se ha recibido ninguna respuesta remitida por el Gobierno en funciones, y tan sólo se han recibido respuestas de un órgano perteneciente a la llamada “*Administración independiente*” como es la Corporación de RTVE.

III. ALEGACIONES

III.A. ALEGACIONES DE ORDEN JURÍDICO-PROCESAL.

III.A.1. Jurisdicción y competencia

La jurisdicción y competencia de este Tribunal dimana del artículo 161.1.d) de la Constitución y de los artículos 1.2; 2.1.d) y 10.1 g) LOTC.

III.A.2. Legitimación y procedimiento previo

El Congreso de los Diputados, en cuanto órgano constitucional, tiene legitimación para interponer este conflicto. El artículo 73 LOTC establece que podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta Ley, entre ellos el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, antes del planteamiento de este conflicto, se ha seguido el procedimiento exigido por el artículo 73 LOTC. El Congreso de los Diputados, mediante acuerdo de su órgano plenario, en su sesión del día 6 de abril de 2016 (Documento n° 3.3.7), aprobó la propuesta de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los

Diputados y el Gobierno de la Nación como consecuencia de la invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Podemos-En Comú Podem-En Marea, Ciudadanos, de Esquerra Republicana, Catalán (Democràcia i Llibertat), Vasco (EAJ-PNV) y Mixto. Dicho acuerdo fue comunicado al Gobierno, requiriéndole, como exige el artículo 73.1 LOTC, que revocase su criterio. Al haber manifestado el Gobierno su rechazo a dicho requerimiento (Documento n° 3.3.8), el Congreso de los Diputados plantea el presente conflicto de atribuciones.

III.A.3. Objeto del conflicto

En su literalidad, los citados artículos 73 y siguientes de la LOTC parecen contemplar exclusivamente lo que podríamos denominar como un “conflicto positivo de atribuciones” en el que el objeto de impugnación fuese la vindicación por un órgano constitucional de atribuciones sobre las que otro “adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero”. Pero el Tribunal Constitucional ha considerado como objeto posible de los conflictos de atribuciones las decisiones de alguno de estos órganos constitucionales que supongan una negación de las atribuciones que la Constitución atribuye al órgano que plantee el conflicto. Así, en la STC 23⁴/₂/000, de 3 de octubre, resolviendo el conflicto planteado por el Gobierno contra la decisión de la Mesa del Senado de no aceptar la declaración de urgencia del proyecto de ley reguladora de la interrupción voluntaria del embarazo efectuado por aquél, conforme al artículo 90.3 CE, dijo lo siguiente:

“(…) aunque en puridad cupiera afirmar que, en este caso, el órgano constitucional demandado no ha ejercido una atribución que sea reivindicada como propia por el órgano constitucional demandante, lo cierto es que el Acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ex art. 90.3 CE, haciendo imposible la misma en el supuesto planteado, más allá lógicamente de la corrección de su conducta, que será examinada posteriormente.

Siendo, pues, la finalidad de esta vía procesal la de garantizar “la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias” y preservar “el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales” (STC 45/1986, FJ4), y atemperando ahora la delimitación que de su objeto se hizo en la mencionada Sentencia, procede apreciar que tanto la decisión impugnada como la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro” (FJ. 5).

Tampoco resulta baladí la afirmación contenida en el otro conflicto de atribuciones resuelto por la jurisdicción constitucional en la STC 45/1986, de 17 de abril:

“El conflicto de atribuciones garantiza (...) la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes? (FJ 4).

Por lo tanto, siendo la finalidad del conflicto de atribuciones la de preservar el respeto a la estructura de poderes constitucionales, en él no sólo cabe el supuesto del ejercicio por un órgano de las atribuciones que la Constitución atribuye a otro, sino que también puede acudir a esta vía cuando un órgano impide con su actuación que otro pueda desplegar plenamente el ejercicio de las que tiene constitucionalmente atribuidas. En tales casos lo que se dilucida es, por tanto, la clarificación de la división de poderes del Estado. Y este es el supuesto en que nos encontramos. La decisión del Gobierno comunicada a la Cámara de no responder a las iniciativas de control pretende frustrar el ejercicio de una atribución, la función de control e información del Gobierno que la Constitución, en sus artículos 66.2, 109, 110 y 111, atribuye a las Cortes Generales haciendo imposible la misma.

La pretensión es preservar el principio de separación de poderes que inspira nuestro modelo constitucional; el orden constitucional de distribución de competencias entre los órganos constitucionales. Es por ello que, a su vez, no afecta al planteamiento del conflicto el hecho de que en este momento las Cámaras se encuentren disueltas y convocadas nuevas elecciones, pues permanece la causa de la controversia: la diferente interpretación que la Cámara y el Gobierno en funciones realizan de los citados preceptos constitucionales y que ha derivado en la arrogación por parte de éste de atribuciones de aquélla.

En este sentido cabe recordar lo señalado en la citada STC 234/2000:

“(…) aun presente en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado esta dimensión impugnatoria, en cuanto se persigue también la eliminación de la decisión supuestamente viciada de incompetencia, su finalidad decisiva y principal es el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida (...). La controversia ‘competencia’ sigue abierta, por lo tanto, como objeto del proceso conflictual, cuyo interés en garantizar la existencia misma de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias así como en preservar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales (STC 45/ 1986, FJ 4) no puede quedar enervado, en este caso, por la sola caducidad del proyecto de ley en el seno de cuya tramitación parlamentaria se suscitó la disputa competencial que ahora nos ocupa y en prevención de la cual precisamente el Gobierno había operado en los términos del art. 90.3 CE” (FJ 6).

III.A.4. Plazo y forma

El conflicto se plantea dentro del plazo de un mes que establece el artículo 73.2 LOTC desde la contestación del Gobierno en funciones al requerimiento formulado que tuvo lugar el 6 de mayo de 2016. (Documento nº 3.3.8)

Se formaliza mediante el presente escrito en el que se especifican los preceptos que se consideran vulnerados y se formulan las alegaciones oportunas. Asimismo, se acompaña certificación de

los antecedentes necesarios (Documento n° 3) y de la comunicación cursada al Gobierno en funciones por el Congreso de los Diputados (Documento n°4). Todo ello en cumplimiento de lo previsto en el artículo 73.1 de la misma Ley Orgánica.

III.B. ALEGACIONES DE ORDEN JURÍDICO-MATERIAL

III.B.1. Inexistencia de fraude o anomalía constitucional en la XI Legislatura

Para un adecuado planteamiento de las cuestiones suscitadas es preciso referirse con carácter previo al marco en el que aquéllas se producen.

Las Cámaras de la XI Legislatura se constituyeron el 13 de enero de 2016, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 977/2015, de 26 de octubre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

Ya en la primera reunión de la Mesa elegida en dicha sesión constitutiva se solicitó informe a la Secretaría General sobre la actividad que podía llevar a cabo la Cámara hasta que se produjera la investidura del Gobierno conforme al artículo 99 de la Constitución, teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, que el Gobierno cesante tras la celebración de las elecciones generales, permanece en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, al amparo del artículo 101.2 de la Constitución. (Documento n° 3.1)

Ello habría de servir a la Mesa para la adecuada ordenación de la actividad de la Cámara y, en concreto, para el correcto ejercicio de su función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria conforme al artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, consciente aquélla del marco constitucional planteado en el que, constituidas las Cortes Generales, y habiendo reasumido éstas las competencias que les atribuye el artículo 66.2 de la Constitución, permanece sin embargo el Gobierno en funciones hasta la formación del que le suceda.

Dicho informe partía del principio de que nuestra Constitución diseña un sistema político basado en la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento y, por ello, rota la relación fiduciaria

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

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

Por su parte, la Cámara ha actuado en todo momento cumpliendo y aplicando la Constitución, particularmente, por lo que respecta al procedimiento descrito por el artículo 99 de la Constitución, desplegando para ello, como institución, sus “mejores esfuerzos” (utilizando un concepto anglosajón, *best efforts*, intento diligente de cumplir una obligación), sin perjuicio del natural desarrollo de los acontecimientos y de las distintas y legítimas posiciones o voluntades de cada uno de los grupos y formaciones políticas, partícipes también en el procedimiento constitucional.

No se ha producido, por tanto, ninguna anomalía o fraude constitucional.

Por ello no resulta admisible que el Gobierno pretenda fundamentar su actuación en una presunta actuación de la Cámara al margen de esta realidad, cuando alega “*fraude de constitución*” en su escrito de 10 de marzo de 2016, o recuerda a la Cámara que la primera función es y debe ser proceder a la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno –en la carta de la Vicepresidenta del Gobierno al Presidente de la Cámara de fecha 16 de marzo–, argumento que reitera en su contestación al requerimiento formulado

por la Cámara en relación por el presente conflicto de atribuciones, mediante escrito de 6 de mayo.

Ahora bien, sin dejar de aplicar el artículo 99 de la Constitución, no se puede olvidar que la Cámara goza de las competencias que el artículo 66 de la misma le confiere desde el momento mismo de su constitución, sin perjuicio de que, como se ha señalado, la Cámara no ignoró el marco en que tales competencias podían ejercerse. Es decir, las Cámaras están plenamente operativas por el hecho de su válida constitución tras las elecciones.

La verdadera anomalía constitucional se produciría si se aceptase en nuestro sistema la existencia de un Gobierno en funciones carente de responsabilidad política sin posibilidad por parte del órgano que representa la soberanía popular de comprobar tanto el hecho de que no excede sus funciones limitadas por la Ley, como el hecho de que las cumple correctamente y no hace dejación de las mismas. Ello supondría admitir la existencia de espacios vacíos dentro del artículo 66 donde el Gobierno podría actuar libremente sin control parlamentario, lo cual se sitúa en las antípodas de lo que representa y significa la forma democrática de nuestro Estado.

Esta interpretación cuenta, además, con algún precedente, contrariamente a lo que se manifiesta por el Gobierno en funciones. Ciertamente, tras la celebración de las diferentes elecciones generales el Congreso de los Diputados no ha celebrado sesiones de control hasta que no se producía la investidura del nuevo Gobierno. Aunque no lo ha hecho hasta ahora no porque no pudiese, sino porque así lo ha venido decidiendo la propia Cámara, seguramente pensando en la rápida celebración de una sesión de investidura y la pronta conformación de un nuevo Gobierno.

Pero la celebración de elecciones generales no es el único supuesto que provoca el cese del Gobierno y su continuidad en funciones hasta la toma de posesión de uno nuevo. De acuerdo con el artículo 101 CE, idéntica situación se produce en los supuestos de pérdida de confianza o en los supuestos de dimisión o fallecimiento del Presidente.

Así, tras la dimisión como Presidente del Gobierno de D. Adolfo Suárez en enero de 1981, su Gobierno pasó a estar en funciones hasta el 25 de febrero, fecha en que finalmente la Cámara votó

a favor de la investidura de D. Leopoldo Calvo-Sotelo. No obstante, en el Pleno del Congreso de 17 de febrero, un día antes del comienzo de las sesiones de investidura, se tramitaron algunas preguntas e interpelaciones que respondió el Gobierno en funciones. Por lo tanto, no es cierto que un Gobierno en funciones no haya sido sometido nunca a iniciativas de control parlamentario.

Y si se entiende constitucionalmente admisible que el Congreso ejerza el control del Gobierno cesante en funciones cuando esta naturaleza trae causa de otros supuestos (como la dimisión del Presidente) no hay razón para considerarlo igualmente cuando tiene su origen en la celebración de elecciones. No existe un anclaje constitucional o legal alguno para diferenciar la existencia de dos modalidades de Gobierno en funciones a los efectos de su sometimiento al control parlamentario. La Constitución y la Ley 50/1997 no atribuyen efectos distintos según la causa del cese del Gobierno y en ambos casos deben someterse a idéntico régimen de control parlamentario.

III.B.2. La función de control se asienta en la legitimidad democrática y el carácter representativo de las Cortes Generales. No deriva de la existencia de una relación de confianza con el Gobierno

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario refutar, desde ahora, la afirmación que sustenta toda la argumentación del Gobierno. Es decir, la identificación sin matices entre la inexistencia de una relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados con la imposibilidad de someter a éste a iniciativas de control, control que supondría siempre la exigencia de responsabilidad política.

Responsabilidad política, control e información son tres conceptos jurídico-constitucionales diferenciados y que obedecen a supuestos distintos, tanto en el ámbito normativo como en el doctrinal, en este último con definiciones y configuraciones enormemente diversas. Así, el Título V de la Constitución enmarca todos los instrumentos de control en distintos preceptos.

El artículo 66 de la Constitución en su apartado 2 atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del Gobierno, sin más, como función esencial. Es esta una atribución abstracta que no distingue en su enunciado entre medios de control o tipos de

Gobierno a controlar. Es por tanto una atribución directa, sin límites ni condiciones, que tiene como fundamento los artículos 1.2 y 66.1 de la Constitución, en virtud de los cuales las Cortes Generales representan al pueblo español en quien reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado.

El control de la acción del Gobierno como potestad de las Cortes Generales se fundamenta en la representación que ostentan del pueblo como titular de la soberanía y se ejerce, por tanto, en nombre de éste, de manera coherente con la forma de Gobierno parlamentario establecido en el artículo 1.3 de la Constitución y con la definición que del Estado social y democrático de Derecho se hace en el apartado 1 del citado artículo 1.

En efecto, este precepto recoge la esencia de la estructura interna de nuestro sistema constitucional, de la que derivan las formas en las que se atribuyen las funciones a los órganos constitucionales, sistema adjetivado por ello como democracia parlamentaria, en el que la representación es atribución única del poder superior, ex artículo 66 de la Constitución.

De ahí que el control del Parlamento al Gobierno forme parte de la esencia de todo sistema parlamentario, ya que es el Parlamento el que recibe la legitimación democrática directa de los ciudadanos, siendo derivada la legitimación del Gobierno, el cual depende de la confianza de aquél y se somete a su control. Por ello en la propuesta de planteamiento del conflicto de atribuciones aprobada por el Pleno del Congreso se afirmaba en su apartado séptimo que:

“Cuando un Gobierno se somete al control parlamentario del Congreso de los Diputados no está respondiendo de su gestión política ante la Cámara que le otorgó su confianza; sobre todo, está respondiendo ante una de las Cámaras que representan al pueblo español, al titular de la soberanía, del que emanan los poderes del Estado. Y, como es evidente, en cualquier sistema democrático parlamentario, no es aceptable la noción de un “gobierno sin control político” por parte de quien ostenta la representación de la ciudadanía. Una vez constituidas las Cámaras, el ejercicio de sus concretas atribuciones es consecuencia obligada y directa de su función de representación política (art. 66.1 CE), haciendo así efectiva la participación a la que todos los ciudadanos tienen derecho mediante sus representantes y, obviamente, también la de los mismos

representantes elegidos para poder llevar a cabo la representación de todo el pueblo español (art. 23 CE). Las Cámaras surgidas de la voluntad popular no pueden estar “en funciones” hasta que se genere el nuevo Gobierno. (...)”

En este sentido no puede desconocerse que así como el principio mayoritario propio de los sistemas democráticos conlleva que las leyes sean el producto de las fuerzas mayoritarias que de este modo ejercen la potestad legislativa, en el caso de la función de control, siendo la titularidad de las Cámaras en su conjunto, el ejercicio real corresponde a la minoría. Ello no impide que los diputados y senadores de la mayoría no puedan, por ejemplo, formular preguntas o interpelaciones, pero el verdadero acento de la función de control hay que situarlo en la oposición. Y esta misma idea se encuentra también en la jurisprudencia constitucional que, entre otras, en las SSTC 177/2002, de 14 de octubre; 20⁸/2003, de 1 de diciembre; y 8⁹/2005 y 90/2005, de 18 de abril, considera incluidos en el “*ius in officium*” de los parlamentarios el uso de los distintos mecanismos de control.

De esta manera, el hecho de que el Gobierno esté en funciones y no cuente con la confianza de la Cámara, lejos de impedir su control político por ésta obligaría en buena lógica a reforzarlo, especialmente si el periodo de interinidad se prolonga en el tiempo. Como se dice en el apartado sexto de la propuesta recién citada:

El “sometimiento del Gobierno al control político del Parlamento debe entenderse aún mayor cuando se trata de un Gobierno en funciones, ya que el mismo no cuenta con la confianza originaria del Parlamento en su composición política actual, cuya legitimación democrática es directa y además le ha sido concedida más recientemente, por lo que ha de entenderse más cercana a la voluntad popular.”.

III.B.3. La función de control es más amplia que la exigencia de responsabilidad política concreta

Por otra parte, la función de control no puede confundirse con la exigencia de responsabilidad. Las citadas funciones son incompatibles, por la diferencia en el objeto y en el medio. No siempre se

ejerce el control cuando se exige la responsabilidad ni siempre cabe exigir la responsabilidad en una actuación de control. Los mecanismos establecidos para el ejercicio de uno y otra son distintos, porque también lo son sus fines, puesto que la responsabilidad política se caracteriza por prever una sanción grave, cual es la remoción del Presidente del Gobierno.

Por eso, como se ha dicho, la atribución de la función de control en el artículo 66.2 CE va acompañada de distintos instrumentos de control establecidos en el Título V de la propia Constitución, de los cuales tan sólo la moción de censura y la cuestión de confianza entrañan exigencia de responsabilidad política concreta. Efectivamente, el artículo 108 CE establece la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso de los Diputados. Este artículo es coherente con la potestad de esta Cámara de proceder a la investidura del Presidente del Gobierno (artículo 99 CE), así como con su legitimación para exigir la responsabilidad política mediante la moción de censura (artículo 113 CE) o para tramitar por las mismas razones una cuestión de confianza (artículo 112 CE).

Son estos dos mecanismos los únicos que quedan en suspenso mientras el Gobierno ha cesado y está en funciones. Así se establece expresamente en el artículo 21.4 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que impide al Presidente del Gobierno en funciones plantear la cuestión de confianza. Y aunque nada se dice al respecto de la moción de censura, la imposibilidad de plantearla en este periodo resulta obvia, toda vez que su objeto, el cese del Gobierno, ya se ha producido, además de que el artículo 113 CE la configura con un carácter constructivo de forma que lo que procede es la celebración de una sesión de investidura en los términos del artículo 99 de la propia Constitución.

Esta podría haber optado por incluir otros mecanismos de control que implican la exigencia de responsabilidad propios de ordenamientos jurídicos cercanos como el de la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 cuyo artículo 49 permite al Gobierno plantear la responsabilidad de éste ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley que se considerará aprobado si no se aprueba una moción de censura presentada dentro de las veinticuatro horas

siguientes. Sin embargo, decidió limitar los instrumentos de exigencia de responsabilidad al Gobierno a los dos ya mencionados.

III.B.4. La función de control se atribuye a las Cortes Generales. Es decir, también al Senado con el que no existe relación de confianza

El control de la acción del Gobierno no implica, pues, necesariamente la exigencia de responsabilidad política, que se circunscribe a los instrumentos descritos y se exige sólo por el Congreso de los Diputados. Si el control conllevase siempre exigencia de responsabilidad política o derivase de la relación de confianza, quedaría vedado al Senado, pues éste no participa en la relación de confianza que surge tras la votación de investidura, ni en los instrumentos constitucionales de exigencia de responsabilidad (cuestión de confianza y moción de censura).

Mientras que el artículo 108 de la Constitución se refiere exclusivamente al Congreso como Cámara ante la que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política, el artículo 66.2 de la Constitución refiere el ejercicio de la función de control a las Cortes Generales. Asimismo, la Constitución define los instrumentos de control e información atribuidos a las Cámaras y sus Comisiones. Así, la obligación de dar información a las Cámaras (artículo 109), de comparecer ante las mismas (artículo 110) y de someterse a las interpelaciones y preguntas que se formulen en las mismas (artículo 111).

Como se ha dicho, una vez constituidas las Cámaras, el ejercicio de las concretas atribuciones que les confiere el artículo 66.2 de la Constitución es consecuencia obligada y directa de su función de representación política (artículo 66.1 de la Constitución), haciendo así efectiva la participación de los ciudadanos a través de sus representantes (artículo 23 de la Constitución). Tal es la relevancia de la función de control que integra el *ius in officium*, tanto de los Diputados como de los Senadores, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, al amparo del artículo 23.2 de la Constitución, de manera que la negativa del Gobierno a someterse al control de las Cámaras no sólo supone un menoscabo de las funciones de éstas, sino que implica una vulneración del derecho fundamental recogido en el citado precepto por suponer una lesión del *ius in officium* de los parlamentarios que afecta al núcleo de la función

representativa parlamentaria (entre otras, STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2 y STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3 y 5).

III.B.5. El Gobierno en funciones sigue siendo Gobierno

La lógica de la función de control no puede verse afectada porque el Gobierno se encuentre en funciones. No existe una diferencia significativa entre Gobierno y Gobierno en funciones a los efectos del control y el hecho de que éste no cuente con la confianza de la Cámara no afecta en nada al control de su actividad, con excepción de las competencias excluidas.

Dicho de otra manera, el Gobierno en funciones es un Gobierno. O como dice la propia Constitución (artículo 101.2) y recoge luego la Ley del Gobierno (artículo 21.2), “*el Gobierno cesante continuará en funciones*”, es decir, permanece como tal Gobierno pues el funcionamiento de los asuntos públicos no podría tolerar un vacío de Gobierno. Esta es la única versión compatible con el principio de supremacía de la Constitución como Ley fundamental, pues la inexistencia de Gobierno la quebranta. Ese Gobierno en funciones tiene unos poderes legítimos, derivados del nombramiento de los Ministros por su Presidente, y si algo está claro en la Constitución es que los constituyentes optaron sin ninguna duda por dejar al Gobierno tras una elección en pleno ejercicio de sus poderes, con la adición de “en funciones”, esta última más como designación o nominación que como fórmula de esclarecimiento de las facultades del mismo.

La situación en funciones del Gobierno no puede modificar el contenido del artículo 66 de la Constitución, introduciendo en el mismo limitaciones no previstas en ella. Las Cortes Generales no se ven *prima facie* afectadas por las limitaciones de las facultades del Gobierno que opera el artículo 21 de la Ley 50/1997, pues estas limitaciones sólo se refieren a éste.

La fuerza del artículo 66 CE también se debe proyectar sobre la ley reguladora del Gobierno. Su artículo 26, que pasará a ser el artículo 29 de la misma ley cuando entre en vigor la modificación aprobada por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el próximo 2 de octubre de 2016, establece en su apartado 1 que: “*El Gobierno está*

sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación.” Y su apartado 2 manifiesta tajantemente que: “Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales.”

Una vez más no se exceptúa el supuesto de que el Gobierno se encuentre cesado y en funciones, más bien la dicción literal “en toda su actuación” y “Todos los actos y omisiones” da a entender lo contrario. Y también refuerza esta conclusión una interpretación sistemática que tenga en cuenta la situación del precepto, dentro del Título V y último de la Ley (De la iniciativa Legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos del Gobierno), situado después del Título IV que regula el Gobierno en funciones.

La negativa del Gobierno a someterse a las iniciativas de control de la Cámara vulnera también este precepto de su ley reguladora. A pesar de que en la argumentación del Gobierno se afirmaba que la ausencia de control político del Gobierno en funciones no implica la total ausencia de control, puesto que siempre existe el control jurisdiccional, debe señalarse que tanto el control por la jurisdicción contencioso-administrativa, como el atribuido al Tribunal Constitucional se reconocen en los mismos términos incondicionados que el control político de las Cortes Generales, en los apartados 3 y 4 del artículo 26, de la Ley del Gobierno. Si no hay límites para aquellos por el hecho de que el Gobierno esté en funciones, tampoco los debe haber para este último control político.

En definitiva, tal afirmación ignora la diferencia entre el control político que corresponde a las Cortes y el control de legalidad que los Tribunales ejercen respecto de la actuación de todos los poderes públicos, estén en funciones o en plenitud de sus facultades, y que respecto del Gobierno se prevé en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997. Así, se reconoce en abundante jurisprudencia constitucional, baste citar por todas la STC 220/1991, de 25 de noviembre, que establece que no todos los actos gubernamentales están sujetos a enjuiciamiento por los tribunales de lo Contencioso-Administrativo y que los producidos en el ámbito de las relaciones del Gobierno con el Parlamento “*agotan normalmente sus efectos en el ámbito estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político*”.

Por tanto, el artículo 26 de la citada Ley del Gobierno no excluye del control de las Cortes Generales los actos dictados por el Gobierno cuando está en funciones. Cuando el Gobierno está en funciones es éste quien tiene sus facultades limitadas, no las Cortes Generales. Así el mencionado artículo 21, en su apartado 3, dispone que el Gobierno en funciones, además de facilitar el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo, *“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”*.

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

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

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

En esta última sentencia pone de relieve el Tribunal el hecho de que el cese del Gobierno ha interrumpido la relación de confianza que le habilita para ejercer la dirección política que el artículo 97 de la Constitución le atribuye y le *“ha convertido en un órgano cuya composición debe variar necesariamente en el curso de un proceso constitucionalmente regulado, de una duración necesariamente limitada en el tiempo, del que surgirá una nueva relación de confianza y un nuevo Gobierno. Así pues, el Gobierno en funciones ha de continuar ejerciendo sus tareas sin introducir nuevas directrices políticas ni, desde luego, condicionar, comprometer o impedir las que deba trazar el que lo sustituya”* (F.J.8). Esta sentencia delimita el marco

de actuación del Gobierno en funciones, pero no lo circunscribe a la adopción de actos o resoluciones meramente administrativas ni los priva de su carácter de actos de Gobierno, al tiempo que aborda qué ha de entenderse por la expresión “*despacho ordinario de los asuntos públicos*”, concepto indeterminado necesitado de concreción, concluyendo que “*ese despacho no es el que no comporta valoraciones políticas o no implica ejercicio de la discrecionalidad. Tampoco el que versa sobre decisiones no legislativas, sino el que no se traduce en actos de orientación política*” (F. J. 9).

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

Esta limitación de funciones tiene lógicamente consecuencias en el control parlamentario, por cuanto el objeto de este control es precisamente una acción del Gobierno que se encuentra restringida. Por ejemplo, no tendría sentido aprobar una Proposición no de Ley que instase al Gobierno en funciones a presentar un Proyecto de Ley ante el Congreso puesto que tiene vedada esta facultad.

Por ello, en el Informe de la Secretaría General solicitado por la Mesa de la Cámara, se decía que 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.

En conclusión, y consecuencia de lo anterior, en la medida en que el Gobierno en funciones conserva competencias que no le veda la

Ley del Gobierno, y que efectivamente ha ejercido en este periodo, la Mesa de la Cámara tenía la facultad indiscutible de admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información planteadas referidas a ese ejercicio, facultad que le reconoce el artículo 31.1.4° del Reglamento del Congreso de los Diputados y que incluye todas aquellas iniciativas referidas a hechos o datos que el Gobierno en funciones pueda conocer y que obran en su poder. En definitiva, iniciativas todas ellas referidas al ámbito competencial del Gobierno en funciones.

III.B.6. La modulación del control parlamentario del Gobierno en funciones

En suma, la cuestión no está en si un Gobierno en funciones puede ser controlado, lo cual queda sobradamente evidenciado pues es inconcebible un poder político sin un control político democrático, sino en el alcance de ese control que ha de estar circunscrito a las competencias que el Gobierno conserva.

De lo contrario, si el Gobierno no puede ser objeto de control alguno, se debería concluir que el Gobierno en funciones no puede realizar ninguna actuación, de tal manera que el Gobierno no es que esté en funciones, sino que no sería Gobierno. Si no hay obligación de responder ante el Congreso, ello llevaría a una disminución de funciones que, como no pueden ser controladas, tampoco pueden ser ejercidas. Y la Constitución en ningún momento contempló esta figura. La Constitución no ampara ningún vacío de poder. Mucho menos cuando, por aplicación estricta del artículo 99 de la Constitución, puede producirse, como así efectivamente ha sido, que las votaciones para que un candidato obtenga la confianza de la Cámara no tenga lugar inmediatamente después de la sesión constitutiva de ésta, incluso que, como también se ha producido igualmente en aplicación estricta del mencionado precepto, ningún candidato obtenga dicha confianza y se proceda a la disolución de las Cámaras.

El Gobierno en funciones no sólo puede llevar a cabo el despacho ordinario de los asuntos, que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno conllevan interés para el control parlamentario, correspondiendo a la Mesa su determinación, sino que también entre

las funciones de aquél están las de adoptar otras medidas en caso de urgencia o por razones de interés general, aunque impliquen el establecimiento de nuevas orientaciones políticas, condicionamientos o compromisos, cuya urgencia o necesidad, debiendo estar debidamente acreditadas, suponen un título habilitante a la Cámara para ejercer un específico y adicional control. No parece admisible que el Gobierno pretenda escudarse en la idea de “decisión de orientación política”, para justificar no informar sobre actuaciones que es notorio y público que está tomando o ha anunciado tomar. Ello aparte de lo difuso del término, especialmente cuando se aplica a un órgano que, en esencia, es “político”.

Por ello, en segundo lugar, es preciso subrayar que el ejercicio por la Mesa de la Cámara de su función de calificación de iniciativas ha sido en todo momento respetuoso con ese principio de competencia sobre el que se define la función de control parlamentario, limitando la admisión a trámite a aquellas iniciativas que, con todo rigor jurídico y tras un examen detenido, ha estimado que se referían a competencias propias de un Gobierno en funciones, e inadmitiendo aquellas que excedían este ámbito competencial.

A título de ejemplo, en relación con distintos tipos de iniciativas a través de las cuales habitualmente se canaliza la función de control o información, la Mesa ha adoptado acuerdos del tenor siguiente:

- **Proposiciones no de Ley en Comisión**
Admitirla a trámite como Proposición no de Ley, conforme al artículo 194 del Reglamento, y disponer su conocimiento por la Comisión, entendiéndose que en el caso de su eventual aprobación, estaría dirigida al Gobierno que se constituya. Asimismo, dar traslado del acuerdo al Gobierno y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- **Proposiciones no de Ley en Pleno**
Considerando que solicita el debate de la iniciativa ante el Pleno, admitirla a trámite como Proposición no de Ley conforme al artículo 194 del Reglamento, entendiéndose que en el caso de su eventual aprobación, estaría dirigida al Gobierno que se constituya. Asimismo, disponer su conocimiento por el Pleno de

la Cámara, dando traslado al Gobierno y publicarla en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

○ Preguntas

“Comunicar que no procede su admisión a trámite por versar sobre una materia que excede de la competencia propia de un Gobierno en funciones”.

En ocasiones: “Comunicar al Sr. Diputado autor de la iniciativa que no procede su admisión a trámite por versar sobre una materia que excede de la competencia propia de un Gobierno en funciones, en la medida en que se refiere al cumplimiento de una Proposición no de Ley que fue admitida a trámite por la Mesa entendiéndose que, en el caso de su eventual aprobación, estaría dirigida al Gobierno que se constituya”.

En otras ocasiones: “Solicitar de los Sres. Diputados autores de las iniciativas su reformulación dado que en los términos en que se encuentran redactadas versarían sobre materias que exceden de la competencia propia de un Gobierno en funciones”.

○ Solicitudes de comparecencia

“Comunicar que no procede su admisión a trámite por versar sobre una materia que excede de la competencia propia de un Gobierno en funciones”.

En ocasiones: “Solicitar su reformulación con objeto de que se adecue a la competencia propia de un Gobierno en funciones”.

En este punto resulta llamativo que en ningún momento el Gobierno en su negativa argumente su falta de competencia sobre la materia respecto de la que versa la iniciativa. Tan sólo en el escrito de contestación al requerimiento, de forma inespecífica y sin concretar, se alude a ciertas iniciativas que supuestamente excederían de este ámbito, sin que en relación con las mismas se haya suscitado ninguna impugnación a su calificación, siendo así que la Mesa es sensible siempre a este tipo de consideraciones y, en ocasiones, reconsidera su decisión. Frente a ello, el Gobierno opta por una negativa general, indiscriminada y no matizada que lleva a impedir a la Cámara el ejercicio de su función de control con carácter general, negativa erróneamente fundamentada en su aserto inicial de pretender la existencia

de un binomio entre control y relación de confianza, que ya se ha argumentado carente de base constitucional.

El Gobierno, en sus distintas contestaciones, no argumenta su falta de competencia de forma motivada, haciendo referencia concreta y específica en cada caso a los objetos sobre los que versaban las iniciativas incluidas en los órdenes del día de las distintas sesiones a las que se negó a acudir. Hubiera sido preciso y era de esperar que el Gobierno hubiera justificado las razones por las que cada concreta iniciativa no entraba, a su juicio, dentro del ámbito del control parlamentario a un Gobierno en funciones. A este respecto, no consideramos que su inicial informe de 10 de marzo de 2016 con el título “Nota sobre el control del Gobierno en funciones” (Documento 3.2.2), al que constantemente se remite con ocasión de cada incomparecencia, y que iba referido a una comparecencia en la Comisión de Defensa, pueda servir de motivación suficiente para justificar su no sometimiento al control parlamentario respecto al resto de iniciativas de objeto completamente distinto, que no fueron atendidas en otras Comisiones o en el Pleno.

Es más, debe también analizarse si esa Nota de 10 de marzo de 2016 es en sí misma suficiente para justificar su incomparecencia ante la citada Comisión de Defensa. Para invalidar una competencia atribuida a las Cortes Generales, no basta con exponer la teoría general de la confianza y del control al Gobierno y entonces saltar, sin apoyo lógico alguno, desde la existencia de un Gobierno en funciones a la inexistencia de control, sin pasos intermedios que hagan una referencia concreta al objeto de la iniciativa que se discute.

En esta Nota faltan etapas argumentativas, pues lo que se hace son dos afirmaciones correlacionadas de las llamadas apodícticas: “no se puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de la Comisión de Defensa–”, y “no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados”, pero no explica ni razona por qué, en concreto, tal iniciativa de la Comisión de Defensa, atendiendo a su objeto, no se puede someter al control parlamentario de un Gobierno en funciones, solo se limita a afirmarlo. Y suprimir una función de un órgano del Estado que controla, a instancia del controlado, requiere una argumentación

reforzada, en que se justifique el tránsito de premisa a conclusión, no bastando un enunciado auto confirmatorio.

Como decimos, lo grave es que esta Nota, que ni siquiera justifica la tesis del Gobierno para la iniciativa de la Comisión de Defensa, aunque vaya referida a ella, es la que sin más ha sido utilizada por el Gobierno, mediante la fórmula de la remisión, para fundamentar su ausencia parlamentaria en las demás ocasiones en que la Cámara pretendió ejercer su control. Repetir mecánicamente que como no hay confianza no hay control, no basta, menos aún si se da una patente inversión de contexto en el diseño del régimen parlamentario español, al relacionar tres preceptos de estructura y filiación completamente diferente, el artículo 66, por un lado y el artículo 99 y el artículo 101, por otro.

La general obligación de motivar las resoluciones parece que también debería ser predicable de las resoluciones que fueron remitidas por el Gobierno, todas ellas incluidas en los antecedentes remitidos.

III.B.7. Incongruencia de la actuación del Gobierno en funciones

En este marco se produce la calificación de la solicitud de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11/02/2016 en Bruselas y, en particular, sobre la nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados, respecto de la cual la Mesa acordó admitir trámite el escrito y su traslado, a los efectos del artículo 44 del Reglamento, a la Comisión de Defensa, la cual a su vez acordó su inclusión en el orden del día de la sesión que la misma habría de celebrar el 17 de marzo. Dicho acuerdo fue comunicado al Gobierno mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2016. (Documento n° 3.2.3)

Mediante escrito número de registro 3025 de 10 de marzo, el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes manifiesta que *“el criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjunta, es que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control -entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de 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”*. (Documento n° 3.2.2)

El Presidente de la Cámara contestó a la Vicepresidencia del Gobierno con fecha 14 de marzo advirtiéndole de que dicho criterio difería del de la propia Cámara en esta materia, considerando que la función de control de la acción del Gobierno, reconocida en el artículo 66 de la Constitución, existe aun estando el Gobierno en funciones respecto de aquellas cuestiones que son de su competencia, tal y como se señalaba en el Informe de la Secretaría General sobre la actividad de la Cámara durante el período en el que el Gobierno cesante se encuentra en funciones. (Documento n° 3.2.4)

Efectivamente, de acuerdo con dicho criterio, la Mesa había admitido a trámite la solicitud de comparecencia desatendida por el Gobierno y, en esta misma línea, cabe señalar que, a petición del Grupo Parlamentario Popular, se había celebrado la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante la Comisión de Asuntos Exteriores para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informase con carácter previo sobre el contenido de los asuntos que se tratarían en el Consejo Europeo los días 18 y 19 de febrero (Documento n° 3.9). Dicha comparecencia tiene una naturaleza análoga a la que ahora nos ocupa, en la medida en que, en ambos casos, se pretende que el Gobierno en funciones informe a la Cámara sobre los asuntos tratados o que se vayan a tratar en las reuniones celebradas por organismos internacionales con la participación efectiva de aquél.

Con posterioridad a este primer escrito por el que el Gobierno en funciones anuncia su criterio contrario a someterse a las iniciativas de control, se remitieron diversos escritos en los que, reiterando el mismo criterio, se comunica la incomparecencia del Gobierno en relación con la inclusión en los órdenes del día de diversas Comisiones de distintas comparecencias de miembros del Gobierno. De tales escritos, así como de los órdenes del día correspondientes, se adjunta copia en la documentación que se remite acompañando las presentes alegaciones (Documento n° 3.5). En concreto, la incomparecencia del Gobierno se constató en los siguientes casos:

- Escrito número de registro 4417, en relación con la sesión de la Comisión de Fomento del día 5 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias de la Ministra de Fomento en funciones, así como del Presidente del Administrador de

Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda y de la Directora General de Operaciones de RENFE.

- Escrito número de registro 4743, en relación con la sesión de la Comisión de Interior del día 7 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias del Ministro del Interior en funciones, así como del Secretario de Estado de Seguridad, del Director General de la Policía, del Director General de la Guardia Civil, del Secretario General de Instituciones Penitenciarias y de la Delegada del Gobierno en la Comunidad de Madrid.
- Escrito número de registro 5145, en relación con la sesión de la Comisión de Industria, Energía y Turismo del día 13 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias del Ministro de Industria, Energía y Turismo en funciones.
- Escrito número de registro 5842, en relación con la sesión de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del día 19 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias de la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en funciones.
- Escrito número de registro 5874, en relación con la sesión de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas del día 20 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en funciones.

Por último, por medio de los escritos números de registro 5656 y 5844, el Gobierno ha reiterado su criterio contrario a que el Gobierno en funciones pueda someterse a iniciativas de control, en relación con la inclusión en la sesión plenaria del día 20 de abril de 2016, de preguntas con respuesta oral (Documento nº 3.8). Y, respecto a lo señalado por el Gobierno en este escrito, es preciso reiterar que la calificación de las referidas preguntas se realizó previo examen detenido de la Mesa exigiendo que fueran referidas al ámbito competencial del Gobierno en funciones. El propio Presidente de la Cámara, en la reunión de la Junta de Portavoces de 12 de abril de 2016, advirtió, como consta en el acta *“que la Mesa realizará una calificación escrupulosa de las iniciativas, admitiendo a trámite únicamente aquellas que vengan referidas a cuestiones que entren*

dentro del ámbito competencial propio de un Gobierno en funciones". (Documento nº 3.4)

Efectivamente, la Mesa, en su reunión de 14 de abril de 2016, inadmitió las siguientes preguntas:

- 180/000005/0000, pregunta de D.^a Isabel Rodríguez García: ¿Va a adoptar el Gobierno en funciones alguna medida a la vista de los resultados del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo conocidos este mismo mes?
- 180/000008/0000 pregunta de D.^a Ana María Oramas González-Moro: ¿Considera prioritario el Gobierno la modificación del sistema de financiación autonómico?
- 180/000017/0000 pregunta de D. Sergio Pascual Peña: ¿Se ha realizado, se está realizando o se va a realizar una investigación para garantizar que no ha habido una colusión interna entre el trabajo realizado por el Sr. Van Halen y sus intereses privados o tramas corruptas presuntamente vinculadas al Partido Popular, tal y como parece acreditar la investigación realizada por el Juzgado de Instrucción 48 de Madrid?

En estos casos la Mesa acordó comunicar a los autores de las iniciativas que no procede su admisión a trámite por versar sobre una materia que excede de la competencia propia de un Gobierno en funciones.

En relación con las preguntas:

- 180/000009/0000 pregunta de D. Pedro María Azpiazu Uriarte: ¿Qué pasos está dando el Gobierno para dar cumplimiento a la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), aprobada por unanimidad en la sesión plenaria de la semana pasada, sobre la adopción urgente de medidas para evitar la quiebra y desaparición del sector siderúrgico?
- 180/000015/0000 pregunta de D. a Angela Rodríguez Martínez: ¿Piensa el Gobierno en funciones llevar a cabo el mandato del Congreso aprobado en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el pasado 6 de abril referido a la anulación de la prórroga de concesión otorgada a ENCE Energía y Celulosa?

La Mesa acordó comunicar a los autores de estas iniciativas que no procede su admisión a trámite por versar sobre una materia

que excede de la competencia propia de un Gobierno en funciones, en la medida en que se refiere al cumplimiento de una Proposición no de Ley que fue admitida a trámite por la Mesa entendiéndose que, en el caso de su eventual aprobación, estaría dirigida al Gobierno que se constituya.

Paralelamente, y sin desdecirse del criterio reiteradamente aducido sino tan sólo aludiendo a su carácter extraordinario *‘por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones’*, el Gobierno solicitó las siguientes comparecencias que, con excepción de las que se corresponden con los números de expediente 214/000003 y 214/000004, llegaron a celebrarse (Documento 3.11):

- Solicitud de comparecencia, a petición propia, del Presidente del Gobierno en funciones, ante el Pleno, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre el contenido de los asuntos tratados en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 17 y 18 de marzo de 2016 (núm. registro 3998; núm. expdte. 210/000008), celebrada en la sesión plenaria del día 6 de abril de 2016.
- Solicitud de comparecencia, a petición propia, del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en funciones, ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre las medidas adoptadas en relación con las Comunidades Autónomas en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el marco del seguimiento de la Recomendación Autónoma de 9 de marzo de la Comisión Europea a España, tras la publicación de las cifras de cierre de la Contabilidad Nacional del sector público correspondientes a 2015 (núm. registro 4510; núm. expdte. 214/000001), celebrada en la sesión de la Comisión del día 7 de abril de 2016.
- Solicitud de comparecencia, a petición propia, del Ministro de Economía y Competitividad en funciones, ante la Comisión de Economía y Competitividad, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre el Programa de Estabilidad y las relaciones económico finan-

- cieras con Cuba (núm. registro 4742; núm. expdte. 214/000002), celebrada en la sesión de la Comisión del día 19 de abril de 2016.
- Solicitud de comparecencia urgente, a petición propia, del Ministro de Industria, Energía y Turismo en funciones, ante la Comisión de Industria, Energía y Turismo, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia, por encontrarse en funciones y a la luz de las noticias aparecidas en los medios de comunicación, informe sobre los datos publicados que le relacionan con los llamados “papeles de Panamá», sin perjuicio de que ninguna de tales informaciones tienen que ver con su responsabilidad como Ministro (núm. registro 5569; núm. expdte. 214/000003), que, sin embargo, no llegó a celebrarse tras la renuncia del Ministro en funciones y que caducó como consecuencia de la disolución del Congreso de los Diputados.
 - Solicitud de comparecencia, a petición propia, del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en funciones, ante la Comisión de Asuntos Exteriores, para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informe sobre el acuerdo de adhesión de Montenegro a la OTAN que se firmará el próximo 19 de mayo (núm. registro 6737; núm. expdte. 214/000004), que, sin embargo, no llegó a celebrarse y que caducó como consecuencia de la disolución del Congreso de los Diputados.

Asimismo, con carácter previo a que tuviera lugar la primera incomparecencia del Gobierno, se habían celebrado las siguientes comparecencias:

- Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en funciones, ante la Comisión de Asuntos Exteriores, solicitada por el Grupo Parlamentario Popular, para informar con carácter previo sobre el contenido de los asuntos que se tratarán en el Consejo Europeo de los días 18 y 19 / 02 / 2016 (núm. registro 1705; núm. expdte. 213/000017), celebrada en la sesión de la Comisión del día 17 de febrero de 2016. (Documento nº 3.9)
- Comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, acordada por unanimidad por la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea, para que informe con carácter previo a la reunión del Consejo Europeo de los días 17 y 18 de marzo

(núm. registro 3049; núm. expdte. 212/000043), celebrada en la sesión de la Comisión del día 16 de marzo de 2016. (Documento nº 3.10)

Valga esta relación para evidenciar la contradicción del Gobierno pues el objeto de todas las iniciativas, celebradas o refutadas por el Gobierno versa sobre su ámbito competencial. Así, no puede pretender el Gobierno comparecer para informar de una reunión de un órgano internacional en la que ha participado (Consejo Europeo) y rehusar hacerlo para informar sobre otra reunión de un órgano internacional distinto en la que también ha participado (reunión de Ministros de Defensa de la OTAN).

No puede la mera voluntad del Gobierno convertir en admisible una determinada iniciativa de control o información por el simple hecho de que sea éste quien lo solicite. Ni argumentarse que cualquier iniciativa de la Cámara constituye, per se, un control general.

A lo sumo podría considerarse congruente con lo manifestado por el Gobierno una ausencia absoluta de éste en la Cámara, pero no, como ha ocurrido, comparecer a su elección para informar de aquello que ha tenido a bien. El Gobierno, con esta actuación, ha acabado configurando un control parlamentario “a la carta”, privando, por tanto, a la Cámara de la atribución que le otorga la Constitución de ser ella la única que debe decidir en qué términos se realiza ese control, como sujeto activo del mismo.

Y es que, como se ha señalado anteriormente, no es al órgano cuya comparecencia se demanda a quien compete decidir sobre la procedencia de la iniciativa, si no a la Cámara, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye en el artículo 66.2.

Tampoco puede pretender el Gobierno que, como podría deducirse de sus solicitudes de comparecencia, éstas le estarían vedadas a un Gobierno en funciones con carácter general y sólo serían viables aquellas que por tratarse de “casos de urgencia”, si tendrían cabida en el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La Ley del Gobierno no afecta, porque no puede hacerlo, al artículo 66.2 y relacionados de la Constitución, sino que en cierta medida concreta o desarrolla el ámbito competencial del Gobierno en funciones al que se refiere el 101 de la Constitución. Una cosa es que el Gobierno en funciones pueda llevar a cabo unas actuaciones y no así

otras según se trate o no de despacho ordinario de asuntos públicos, y otra el pretender trasladar esta limitación competencial al ámbito del hecho mismo de la comparecencia, puesto que, admitidas a trámite por el órgano legitimado para ello, cual es la Mesa de la Cámara (artículo 31.1.4º RCD) porque la materia se ajuste al ámbito competencial del Gobierno en funciones, no resta a éste otra alternativa que asumir tal calificación y dar cumplimiento así al artículo 66.2 de la Constitución. Esta obligación, de atender los requerimientos de control de la Cámara, es la consecuencia natural que para el Gobierno implica la forma política de gobierno parlamentario ex artículo 1.3 CE.

Es preciso insistir en que no es el Gobierno, órgano controlado, quien decide sobre la procedencia del control. La interpretación conforme a la Constitución en cierto modo invierte el principio. La regla general es la admisión y tramitación favorable de las iniciativas de control, afirmando también que en las cuestiones explícitamente excluidas de la competencia del Gobierno en funciones no cabe el control porque carece el Gobierno de competencia. Naturalmente, esto hay que justificarlo, correspondiendo a la Mesa de la Cámara resolver sobre la cuestión, en la única interpretación conforme a la Constitución. Quedarían automáticamente excluidos del control los actos en los que el Gobierno no tendría competencia, por disposición directa de la Constitución o por otras leyes, respetando el principio de obligatoriedad en el ejercicio de la competencia, que procede de su naturaleza legal como irrenunciable.

El Gobierno en funciones ha de seguir respondiendo de su actuación ante el Parlamento; lo que acota el ejercicio de la función de control garantizada por el artículo 66 de la Constitución no es la relación de confianza que puede derivar de la investidura, sino, como ocurre cuando el Gobierno se encuentra en el pleno ejercicio de sus funciones, el ámbito competencial que a éste corresponde. Efectivamente, el ejercicio de la función de control lleva implícita la competencia del órgano sobre el que recae, pero esto es así siempre, y siempre conforme a este principio competencial se produce la calificación de las iniciativas por parte de la Mesa de la Cámara. Así, se inadmiten iniciativas por referirse al ámbito competencial de un Gobierno autonómico o extranjero, o del Poder Judicial u otro

órgano y por ello ahora la función de control se circunscribiría a las competencias propias de un Gobierno en funciones.

Si se quiere analizar desde otra perspectiva, el sometimiento al legítimo ejercicio por las Cámaras de la función que les es directamente atribuida por el artículo 66.2 de la Constitución constituiría actividad obligada para el Gobierno en funciones en tanto que “despacho ordinario de los asuntos públicos”. En un régimen parlamentario, la obligación más natural o rutinaria, si se quiere decir, de un Gobierno, se le adjetive o no de “en funciones”, debe ser la de responder a los requerimientos de control de la Cámara. Prueba de que se trata de una tarea de gestión ordinaria es la existencia en el Ministerio de la Presidencia de una Subdirección General de Control Escrito cuyas funciones son *“la obtención de la información necesaria en relación con las preguntas con respuesta escrita, solicitudes de informes y peticiones de particulares y su traslado a las Cámaras”* (Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales).

Sin embargo, y sin motivar razón alguna para no hacerlo, el Gobierno no ha contestado a ninguna de las preguntas con respuesta escrita, ni a ninguna solicitud de informe, admitidas a trámite por la Mesa conforme a los criterios anteriormente señalados, y ello pese a que buena parte de estas iniciativas constituían meros requerimientos de datos o información relativos a temas de gestión ordinaria. Como ya se ha señalado tan sólo se han recibido contestaciones remitidas por la Corporación de RTVE.

III.B.8. Control sobre autoridades y funcionarios que no forman parte del Gobierno

Por otra parte, la generalidad con la que el Gobierno se niega a someterse al control de la Cámara le lleva a abarcar las comparecencias no sólo de los miembros de éste que, según el artículo 98.1 y siguientes de la Ley del Gobierno son el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Ministros, y que conforme al artículo 101 de la Constitución cesan tras la celebración de elecciones generales continuando en funciones hasta la toma de posesión del nuevo, sino

de autoridades y altos cargos de la Administración. Sólo los miembros del Gobierno están en funciones y no así el resto de las autoridades y cargos de la Administración, empresas públicas y otros organismos. Al expandir el Gobierno a éstos su sintético y erróneo argumento de identificar control y confianza parlamentaria, se incurre en el absurdo de negar la asistencia a una comparecencia de la Directora del Centro de Operaciones de Renfe o de la Directora General de Tráfico, que habría entonces que entender que son cargos de confianza vinculados a la investidura, constituyendo una deriva irracional del planteamiento.

En concreto, el Gobierno en funciones ha manifestado su criterio contrario a que sus altos cargos puedan someterse a las iniciativas de control remitiendo los siguientes escritos (Documento nº 3.6), a los que se han de añadir los registrados con números 4417 y 4743, a los que nos hemos referido con anterioridad:

- Escrito número de registro 5875, en relación con la sesión de la Comisión de Presupuestos del día 20 de abril de 2016, convocada para celebrar la comparecencia de la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.
- Escrito número de registro 5876, en relación con la sesión de la Comisión de Defensa del día 20 de abril de 2016, convocada para celebrar diversas comparecencias de la Subsecretaria de Defensa y del Secretario de Estado de Defensa.
- Escrito número de registro 5877, en relación con la sesión de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo del día 20 de abril de 2016, convocada para celebrar la comparecencia del Secretario de Estado de la Seguridad Social.
- Escrito número de registro 6721, en relación con la sesión de la Comisión sobre Seguridad Vial y Movilidad Sostenible del día 26 de abril de 2016, convocada para celebrar la comparecencia de la Directora General de Tráfico.
- Escrito número de registro 6967, en relación con la sesión de la Comisión para el Estudio del Cambio Climático del día 28 de abril de 2016, convocada para celebrar la comparecencia del Secretario de Estado de Medio Ambiente.

Del mismo modo, por medio del escrito número de registro 5841, el Gobierno ha manifestado su criterio contrario a que el Go-

bierno en funciones y sus altos cargos puedan someterse a las iniciativas de control, en relación con la sesión de la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del día 19 de abril de 2016, convocada para la contestación de diversas preguntas con respuesta oral convertidas de preguntas con respuesta escrita. (Documento nº 3.7)

No es necesario recordar que la Administración General del Estado no depende de la confianza de las Cámaras, sino del ejercicio de funciones propias de funcionarios de carrera sin adscripción política, en régimen estatutario e inamovibles. Sus funcionarios, todos, pueden ser convocados por las Comisiones del Congreso, si existe causa para ello. La tesis última del Gobierno, se fundamenta, igualmente sin motivación, en una confianza que hace depender a la Administración civil y militar (que dirige el propio Gobierno ex artículo 97 CE) del Congreso de los Diputados; lo que llevaría al corolario absurdo de que la citada Administración se encontraría también en funciones.

En atención a lo expuesto,

SUPLICO: Que tenga por presentado, en tiempo y forma, este escrito con los documentos que lo acompañan, sirva admitirlo y, en su virtud, me tenga por personada en la representación que acredito y por planteado CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL GOBIERNO y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia determinando que corresponde al Congreso de los Diputados la atribución constitucional controvertida y, en consecuencia, declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara previsto en el artículo 66 de la Constitución, declare nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resuelva, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 2 de junio de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

CONFLICTO DE ATRIBUCIONES NÚM. 3102-2016

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Paloma Martínez Santa María, Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, como tiene acreditado en el presente proceso, COMPARECE Y DICE:

Que, con fecha 6 de octubre de 2016, se ha notificado al Congreso de los Diputados providencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 4 de octubre de 2016 por la que se acuerda tener por recibida la documentación remitida por el Senado y por el Congreso de los Diputados y hacer entrega de copia de la misma a las partes personadas, para que, conforme a lo acordado en anterior providencia de 20 de septiembre de 2016, en el plazo de diez días, aleguen lo que estimen oportuno.

Que, en virtud de lo acordado y dentro del plazo concedido, procedo a presentar las siguientes

ALEGACIONES

RESUMEN DEL PRESENTE ESCRITO Y CONSIDERACIONES PREVIAS

Nos encontramos ante la oportunidad procesal concedida por el Tribunal Constitucional de formular alegaciones en relación con el conflicto de atribuciones planteado por el Congreso de los Diputados frente al Gobierno en funciones por su no sometimiento a iniciativas de control por parte de la Cámara.

Como consecuencia de la prueba que fue solicitada por el Gobierno, esta parte ha podido conocer el contenido de las alegaciones formuladas por la Abogacía del Estado, que fueron remitidas por el Tribunal. Por ello las presentes alegaciones han de referirse necesariamente tanto a la citada prueba que, a nuestro juicio, es irrelevante a los efectos del presente conflicto, como al contenido de este escrito del Gobierno en la medida en que no solamente se opone a los argumentos de fondo del Congreso, sino que cuestiona la legitimación y el planteamiento mismo del conflicto, solicitando su inadmisión, con lo que, como es obvio, discrepamos.

A efectos de resumir el escrito, incluimos a continuación los principales epígrafes, basados en la estructura que sigue la defensa del Gobierno:

I.- En relación con la supuesta falta de legitimación de la Mesa de la Diputación Permanente para plantear el conflicto se defenderá que es el órgano encargado de ejecutar la decisión del Pleno de plantear el conflicto de atribuciones.

II.- Sobre la pretendida inadmisibilidad del conflicto por supuesta carencia de objeto, se rebatirá la falsa abstracción que el Gobierno atribuye al objeto del conflicto.

III.- Respecto al carácter formal del conflicto de atribuciones, se defenderá que no son de exclusiva relevancia los argumentos de fondo sobre el control parlamentario, sino el impedimento del ejercicio de una atribución constitucional del Congreso.

IV.- En cuanto a la cuestión de que la actuación del Gobierno está sujeta a control parlamentario, se insistirá en que el control no depende del otorgamiento de confianza.

V.- Asimismo se sostendrá que se produce una ruptura del equilibrio constitucional si la actuación del Gobierno en funciones no es controlable por la Cámara.

VI.- Por lo que se refiere a la prueba solicitada, se defenderá que no guarda razón de identidad con el caso presente y que se rechaza el esquema que se hace del precedente como fuente primaria del Derecho Parlamentario.

VII.- Finalmente, se sostendrá que la calificación de la Mesa no es contradictoria con el principio de que toda la actuación del Gobierno en funciones está sometida al control de la Cámara.

El análisis pormenorizado de estas cuestiones se irá realizando en los apartados siguientes, pero previamente conviene hacer unas reflexiones generales sobre la interpretación constitucional en una cuestión de este tipo, en concreto se debe partir del principio de separación y de equilibrio de poderes.

El presente conflicto supone la manifestación de un desequilibrio. El desarrollo de los acontecimientos desde la constitución de las Cámaras en enero de 2016 ha constituido uno de los momentos de puesta a prueba del equilibrio de poderes que la Constitución de 1978 estableció, en una forma desconocida hasta ese momento.

La interpretación sobre las competencias de los órganos constitucionales, cuestión clásica en la jurisprudencia constitucional en relación con los poderes territorializados, también es de aplicación a los conflictos de atribuciones, y debe ser tal que defina los poderes de cada órgano en un contexto de respeto a la enunciación de la competencia y garantía del equilibrio. Ambos son requisitos de una decisión que enfrenta a poderes legitimados por su existencia en la Constitución, y es la segunda característica de la interpretación, la neutralidad en el balance de poderes, la que debe aplicar como criterio el Tribunal.

En este caso, la eliminación de la capacidad de la Cámara en una de sus funciones esenciales obliga a que la interpretación se dirija a garantizar el citado equilibrio por encima de otros fines legítimos, como la supuesta autonomía del Gobierno y su entidad propia, glosada en el escrito del Abogado del Estado, o cualquier otra que se plantee.

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, al menos de forma implícita, de ese principio. Lo es porque distingue entre la Corona, las Cortes, el Gobierno y el Poder Judicial, regulándolos en títulos separados y diferentes, con definición independiente y sobre todo expresa del objeto del poder o función que se desarrolla. A lo sumo, prevé coordinación o colaboración entre ellos, pero no sustitución, anulación o suspensión de los poderes de un órgano por otro. 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*, está implícitamente asumida. Por tanto, los citados poderes son autónomos en lo que se refiere al ejercicio de sus propias competencias. La coordinación, posible y admisible según la Constitución, no puede llevarse al extremo de anular la propia competencia.

Teniendo en cuenta este respeto al equilibrio entre órganos constitucionales, llama la atención en el escrito del Gobierno su posición de no admisión del control, situada en uno de los extremos, lejos del punto del equilibrio así como el hecho de que el Gobierno recurra a la lealtad constitucional atribuyéndole una función reguladora de la competencia de control de la Cámara. En este sentido no parece admisible que sea el Gobierno quien en solitario asuma la posición

de árbitro y definidor de la lealtad constitucional, decidiendo cuándo debe ésta entrar en juego, justificándose entonces que comparezca ante la Cámara.

Como después se analiza, el argumento referido al carácter objetivo del conflicto resulta crucial para la resolución del mismo a favor del Congreso. La incorrecta asunción de una competencia que no corresponde al Gobierno sino al Congreso constituye el presupuesto de hecho necesario para apreciar la existencia del conflicto por invasión de una atribución del Congreso.

I.- LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMACIÓN

La propuesta de planteamiento del conflicto presentado por todos los Grupos Parlamentarios, excepto el Grupo Popular, que figura como Documento 3.3.2 de nuestro anterior escrito, fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión del 6 de abril de 2016. A juicio de la Abogacía del Estado, este acto aprobatorio solo serviría para realizar al Gobierno el previo requerimiento que es exigido por el artículo 73.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), opinando que se necesitaría un segundo acuerdo del Pleno para presentar el escrito del planteamiento al que se refiere el apartado 2 de este precepto.

Con esta interpretación, el Gobierno confunde dos actuaciones de naturaleza completamente diversa. La primera es de naturaleza sustantiva y esencialmente política, por eso se atribuye al Pleno del correspondiente órgano constitucional. En nuestro caso se trata de la decisión que la Cámara debe tomar sobre si estima que el Gobierno ha adoptado decisiones asumiendo atribuciones que le corresponden a ella. Lo que el Pleno debe aprobar es la “estimación” de si se ha producido la invasión de la atribución.

Así se deduce de la literalidad del artículo 73.1 LOTC:

“En el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta Ley, por acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión

de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque.”

Por tanto, para lo que se requiere acuerdo del órgano plenario es para estimar si otro órgano constitucional se ha atribuido funciones que no le corresponden. Estrictamente lo que el Pleno aprueba es el planteamiento mismo del conflicto y no el requerimiento. Otra cosa es que el requerimiento derive de esa aprobación. Es más, el requerimiento no necesitaría aprobación alguna pues es un acto exigido legalmente que se configura como una simple ejecución del acuerdo del Pleno.

Puede que la interpretación del Gobierno derive de que se ha inspirado en su propio precedente, viendo el modo en que por el Consejo de Ministros se acordó el planteamiento de conflicto de atribuciones con el Senado en el año 1995, que lo que expresamente acordaba era requerir al Senado y, subsidiariamente, acordar el planteamiento para el caso de no rectificación ante el requerimiento.

La fórmula usada por la Cámara ha sido distinta, pero no por eso es inválida. Al contrario, como hemos sostenido, creemos que se ajusta al artículo 73.1 LOTC que configura el requerimiento como un acto derivado del acuerdo del Pleno. El Tribunal Constitucional en relación con los conflictos de competencia alude a que lo importante es que exista un acuerdo del que se desprenda en todo caso una evidente voluntad de interponer el conflicto. Así, en la STC 313/1994, f.5 alude a que es doctrina jurisprudencial de este Tribunal

“que dicho Acuerdo de promover conflicto puede hacerse bien antes de requerir de incompetencia a la Administración demandada y al tiempo que se decide tal requerimiento, por si el trámite resultara infructuoso, bien después de ser desatendido el requerimiento. Esto es así porque la Ley Orgánica de este Tribunal “no dispone que el Acuerdo relativo al planteamiento del conflicto haya de adoptarse precisamente después de rechazado el requerimiento previo, ni impide que tal Acuerdo se adopte con carácter subsidiario o preventivo, para el caso de que el requerimiento no prosperase” (STC 133/1990, f.18)”.

La fórmula empleada por el Pleno de acordar directamente el planteamiento quedaría amparada por esta flexibilidad ya que es innegable la voluntad de plantear el conflicto que en dicho acuerdo

del Pleno se manifiesta. Aunque el mismo no contenga la fórmula subsidiaria de aprobar el conflicto para el caso de que fracase el requerimiento, ello tampoco resultaría necesario, porque es obvio que la eficacia de este acto queda demorada en todo caso a ese momento por directa aplicación del artículo 73.2 LOTC.

Cuestión distinta a la aprobación del planteamiento por el Pleno, es su formalización y presentación posterior ante el Tribunal. Esta formalización del planteamiento del conflicto es la que se articula mediante la segunda actuación, a la que se refiere el apartado 2 de este precepto:

“Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de aquella no rectificase en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. A tal efecto, presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que reputa necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo.”

A diferencia de la anterior, se trata de una actuación meramente procesal, que solo se refiere a la presentación y formulación del escrito del planteamiento, pues se entiende que el planteamiento ya está aprobado previamente a todos los efectos. De hecho, tal presentación es un acto derivado de la aprobación del planteamiento y se debe producir necesariamente de forma concatenada, una vez se cumpla el requisito previo exigido por la LOTC de que el órgano que haya asumido indebidamente la atribución no rectifique su decisión o no conteste al requerimiento en el plazo indicado.

A nuestro juicio no cabe sostener como hace el Gobierno, que el Pleno, tras la negativa del Gobierno al requerimiento, deba volver a pronunciarse sobre el planteamiento de un conflicto que él mismo ya aprobó, como una especie de reiteración o ratificación de su primera voluntad de interponer el conflicto. En este sentido podría decirse que los actos del Pleno tienen valor de cosa “juzgada” parlamentaria. Por

ello, el acuerdo del Pleno fue tomado una vez y ésta es suficiente, pues ya expresa una voluntad completa.

Tampoco en la LOTC encontramos la previsión de un trámite específico relativo a que el órgano plenario tenga que volver a pronunciarse sobre la respuesta al requerimiento, como sostiene el Abogado del Estado. Especialmente si la contestación es de no rectificación o de ratificación en el criterio original del Gobierno como es el caso, no parece necesario que el Pleno tenga que volver a intervenir pues el conflicto subsiste tal y como antes había sido apreciado por el Pleno. Es más, por si cupiera alguna duda de interpretación sobre el alcance de lo que aprobó el Pleno, la literalidad de la propuesta aprobada es contundente: se aprobó una “propuesta de planteamiento” (inciso inicial y final) y no una “propuesta de requerimiento”, y esta propuesta de planteamiento ha de entenderse en toda su extensión, incluyendo todos los actos de trámite subsiguientes y necesarios.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en ningún momento alude a dos momentos distintos de intervención del Pleno. Al contrario, entendemos que la regulación separada que la LOTC hace de las dos actuaciones es, en este sentido, clarificadora. En el apartado 1, es cuando exige el acuerdo plenario para aprobar el planteamiento del conflicto; en el apartado 2, sin aludir ya al Pleno, lo que hace es describir cómo el órgano debe formalmente presentar el conflicto. El inciso que utiliza “a tal efecto” corrobora esta conclusión. Es decir, al efecto de plantear el conflicto, entendido como su formalización y no como su aprobación pues ésta ya se ha producido, se debe presentar el correspondiente escrito con el contenido que se indica.

La discutida intervención de la Mesa de la Diputación Permanente solo se produce a estos efectos procesales, es decir, exclusivamente para acordar la presentación del conflicto mediante el correspondiente escrito con el contenido exigido por la LOTC, así como para acordar la consecuente personación de la Cámara y formulación de alegaciones. Se trata de una típica decisión de la Mesa de la Cámara, no del Pleno, como lo prueban los numerosos casos que el propio Tribunal Constitucional puede conocer puesto que la representación, personación y formulación de alegaciones de la Cámara siempre se ha justificado aportando el correspondiente acuerdo de la Mesa. La única peculiaridad de este supuesto es que el acuerdo

de la Mesa se configura como un acuerdo debido u obligado, pues aprobado el planteamiento por el Pleno, se “planteará” el conflicto; es decir, de forma necesaria, según la forma verbal usada por la LOTC, que no dice que “se podrá plantear”. De ahí la literalidad del acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, que se atuvo plenamente a la decisión tomada por el Pleno, al decir en su apartado 1 que el conflicto se plantea “de conformidad” con ese acuerdo del Pleno, lo que no puede ser de otra manera debido al carácter vinculante de la aprobación por el Pleno de la Cámara.

En otras palabras, el acuerdo de la Mesa no constituye ninguna decisión material sobre el hecho de plantear el conflicto, lo que ya se hizo por el Pleno, sino que solo se limita a ejecutar lo acordado por éste. Esta es la forma en la que debe ser interpretada la expresión del acuerdo de la Mesa de “plantear” el conflicto, término que aunque puede causar confusión, está tomado literalmente del apartado 2 del artículo 73 LOTC. Por ello, resulta incorrecto considerar que este acuerdo meramente procesal de la Mesa constituye un acuerdo de aprobación del planteamiento, como si la Mesa estuviera aprobándolo por su propia cuenta. La Mesa en este caso no está actuando de forma libre o autónoma respecto al Pleno. No está acordando por sí misma ningún planteamiento nuevo del conflicto sino solo ejecutando el acuerdo anterior del Pleno. Frente a ello lo que hubiera sido contrario a la LOTC es que no se hubiera interpuesto el conflicto cumpliendo el mandato del Pleno, o que la Mesa hubiera interpretado o modificado la voluntad manifestada del Pleno, o que se hubiera interpuesto el conflicto sin un previo acuerdo plenario. Ninguna de estas circunstancias se da en este caso.

Si el Abogado del Estado no lo interpreta así puede ser porque solo se considera el apartado 1 del acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente y no se tienen en cuenta los apartados 2 y 3, sin los cuales no se puede entender correctamente ni el apartado 1 ni el alcance global que ha de darse al acuerdo de este órgano. Son estos apartados los que claramente aluden a las decisiones de índole meramente procesal que está tomando la Mesa al acordar la encomienda de la representación y defensa de la Cámara a la Letrada Jefe del Departamento de la Asesoría Jurídica de la Cámara y al anunciar la presentación en tiempo y forma del escrito a que se refiere el artículo

73.2 LOTC. (*Documento 3.3.9. de la relación que acompañaba al escrito de interposición del conflicto.*)

En resumen, por todo lo dicho, consideramos que procede desestimar este motivo de inadmisión alegado en el escrito del Gobierno que, por otro lado, ha sido incorrectamente formulado en su conclusión primera al decir, posiblemente por un error material, que el artículo 73.2 LOTC atribuye la competencia de acordar el conflicto al “Pleno de la Mesa de la Diputación Permanente”. Órgano que no existe como tal, salvo que se quisiera entender por el mismo la Mesa de la Diputación Permanente reunida al completo.

II.- LA PRETENDIDA INADMISIBILIDAD DEL CONFLICTO POR CARENCIA DE OBJETO

A nuestro juicio el escrito de planteamiento se adecúa, tanto en su cuerpo como en el suplico, a la estructura y función del conflicto de atribuciones, pues de su redacción se deduce que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de la Cámara, en particular su atribución constitucional de acordar la comparecencia de los miembros del Gobierno y su sometimiento a otras iniciativas de control. En concreto, en el suplico se solicita de forma expresa al Tribunal que “dicte *Sentencia determinando que corresponde al Congreso de los Diputados la atribución constitucional y, en consecuencia, declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara*”. Se podrá utilizar una fórmula u otra, más o menos extensa, o unas determinadas palabras u otras, pero la finalidad y el contenido de lo que se está solicitando es claro y concreto: se pide al Tribunal que determine a quién corresponde esa atribución, no la elaboración de un tratado doctrinal sobre el control ni cualquier otra pretensión abstracta. En realidad, el suplico no hace más que ajustarse a la estructura que marca el artículo 75.2 LOTC que delimita los efectos de la sentencia:

“La sentencia del Tribunal determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.”

Lo que se debe identificar es, por tanto, la atribución controvertida y solicitar al Tribunal que declare a quién corresponde. No se comparte la opinión del Abogado del Estado de que el objeto del conflicto sean las “decisiones”, apoyándose para ello en el término usado en el artículo 73.1 LOTC. Aunque el conflicto se haya materializado en unas concretas actuaciones o decisiones, el objeto del mismo no son tales actos sino la indebida asunción de una atribución constitucional.

En efecto, el conflicto versa sobre una atribución que resulta controvertida porque es ejercida por un órgano cuando corresponde a otro. El apartado 2 del artículo 73 es claro al respecto: lo que se exige que justifique el órgano requerido es que ha actuado “*en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones*”, sin hablar de decisiones. Igual conclusión se deduce del artículo 75.2 LOTC que establece como principal contenido de la sentencia la declaración sobre a qué órgano corresponde la atribución constitucional controvertida. La interpretación que se realiza por el Gobierno del artículo 73.1 haciendo referencia solo a las “decisiones”, mutila su sentido completo, pues lo que dice este precepto es que las decisiones se adoptan como consecuencia de que se están asumiendo atribuciones “*adopta decisiones asumiendo atribuciones*”, es decir, la decisión no es más que el resultado del previo ejercicio de una atribución.

Por tanto, una cosa es que evidentemente el ejercicio de una atribución se traduzca en actos o decisiones concretos, que pueden ser uno o varios seguidos a lo largo del tiempo como ocurre en este caso. Y otra, bien distinta, es el objeto del litigio, que no está conformado por cada una de las decisiones adoptadas sino por la atribución que se considera invadida, que es sobre lo que debe pronunciarse la sentencia ex artículo 75.2 LOTC. Si la atribución no fuera el objeto primordial del conflicto, no se entendería el orden estricto de los pronunciamientos que ha de seguir el Tribunal, que impone el mencionado precepto: primero, sobre a quién corresponde la atribución y luego, sobre la validez y los efectos de los actos ejecutados en invasión de la atribución. En realidad, tampoco sería necesario que en el suplico se solicitara expresamente la nulidad de los actos ejercidos pues la misma es consecuencia lógica de estar viciados de incompetencia.

Así pues, en el suplico solo se debe identificar la atribución discutida y no es necesario precisar todos y cada uno de los actos en los que se ha plasmado su indebida asunción por el Gobierno, puesto que eso ya se hace y en extenso en el cuerpo del escrito y en la documentación que se acompaña.

Trayendo aquí la cita de la doctrina general sobre los conflictos de competencia, que consideramos aplicable, lo esencial para utilizar la vía del conflicto, se dice en la STC 143/1985, *“no es la naturaleza del acto que se discuta en el mismo, sino... la afirmación por un ente de poseer una competencia ... frente a otro ente al que se le niega poseerla”* y que la ha ejercitado *“de manera real por medio de hechos concretos de invasión de competencia, de forma tal, que desde el aspecto relativo al quantum del poder político efectivamente manifestado, representen una lesión de los intereses concretos de la parte cuya titularidad se puso en cuestión, y que se encuentre constitucionalmente garantizada al ente público que promovió el proceso”* (f. 1).

Igualmente, la STC 166/1987 (f. 2) alude a que

“el conflicto es, en consecuencia, un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas ante posibles sospechas de actuaciones viciadas de incompetencia. Por ello, este Tribunal ha exigido la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa vindictio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia, sin admitir planteamientos meramente preventivos o cautelares o virtuales o hipotéticos (SSTC 67/1983, de 22 de julio, y 95/1984, de 18 de octubre)”.

Continúa diciendo que

“Ciertamente la naturaleza del conflicto de competencias le concede también una dimensión abstracta de control que va más allá de la norma concreta impugnada y la eventual declaración de nulidad de la misma, lo que se pone de manifiesto cuando el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el art. 76 de su Ley Orgánica, pronuncia una declaración general respecto de la titularidad de la competencia controvertida, declaración que fija e interpreta el orden de distribución competencial. Sin embargo, tal declaración

se encuentra en una síntesis inescindible con el objeto inmediato del conflicto que no es sino el examen, y en su caso anulación, de la disposición viciada de incompetencia y generadora de la lesión constitucional. Pero lo que no puede tratar de obtenerse de forma directa es esa declaración de carácter general cuando no exista en realidad esa concreta vindicatio potestatis, y no se pretenda ejercer de forma directa e inmediata la competencia que ha sido ejercida por el Estado”.

Aplicando esta doctrina al caso presente, resulta patente que el planteamiento del conflicto por parte del Congreso cumple con su presupuesto objetivo, puesto que no ha sido promovido buscando una declaración en abstracto acerca de la titularidad de una atribución constitucional, sino a raíz de unos casos concretos de “despojo real y efectivo” en los que el Gobierno ha plasmado un determinado entendimiento del ejercicio de la atribución.

En tal sentido, el núcleo del conflicto está muy claro: el Gobierno se ha atribuido la decisión sobre cuándo comparecer o realizar algunos de los actos debidos que le vinculan según la Constitución, decisión que es propia e indelegable del Congreso. Si éstas son competencias del Congreso inequívocamente, ex artículos 66, y 108 a 110 de la Constitución, el Gobierno las ha asumido como propias. Es decir, siguiendo la letra del artículo 73.1 LOTC, “*adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas atribuyen al primero*”. Y las citadas son competencias específicas de la Cámara, de las que se ha visto privada no en abstracto, sino en esos casos concretos y singularizados ampliamente a lo largo de nuestro anterior escrito.

Todos esos actos concretos que evidencian la asunción por el Gobierno de una atribución constitucional de la Cámara guardan entre sí identidad total de razón, como lo demuestra el hecho de que en todos ellos el Gobierno se haya limitado a reproducir el mismo argumento inicial de su escrito de 10 de marzo de 2016. Este escrito, aunque vaya referido a una comparecencia en concreto, viene a establecer un principio general de actuación del Gobierno, que luego aplica como regla a todos los demás supuestos.

Por tanto, lo descrito en el conflicto de atribuciones está suficientemente concretado y no es el planteamiento de una cuestión

de forma abstracta, como critica el Gobierno, sino una reacción ante la evidencia del acto originario y de sus simples reproducciones, que todas ellas vienen a materializar la sustitución del ejercicio de una competencia de la Cámara por el Gobierno. Las posteriores incomparencias no son más que actos de reproducción de este primitivo planteamiento del Gobierno. Para el escrito del Gobierno, ni siquiera los escritos en los que el Secretario de Estado comunica que determinado miembro del Gobierno no va a comparecer son constitutivos de un hecho concreto y preciso, e incluso parece aventurar la tesis de que debería incoarse un escrito de conflicto cada vez que el mismo Secretario de Estado reitera o reproduce el escrito, cambiando simplemente la autoridad que no comparece.

Esta afirmación, que parece evocar la teoría de la ampliación del recurso contencioso-administrativo y exigiría una impugnación separada acto a acto no puede admitirse, pues en todos los casos de incomparencia el conflicto subyacente es siempre el mismo, siempre es la misma la atribución indebidamente asumida y siempre es la misma la justificación que se ofrece.

Pero además, en apoyo de la admisión, y también de la estimación del conflicto, cabe citar a la propia Abogacía del Estado. En la STC 234/2000, en el marco precisamente de un conflicto de atribuciones, identificaba su núcleo literalmente como el que se produce cuando un órgano no tiene en cuenta un acto de competencia de otro órgano destinado a producir unos efectos que se cancelan por esa decisión. En concreto, para el Abogado del Estado existía en ese caso el tipo de controversia constitucional necesaria para entender adecuadamente suscitado un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, en el que sólo pueden hacerse valer estrictas vindicaciones de potestad frente a invasiones efectivas y actuales, pues, al no haber admitido a trámite la Mesa del Senado la declaración de urgencia del Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica, el Senado había invadido actual y efectivamente la competencia del Gobierno.

Es decir, se sostuvo lo mismo que se niega ahora. La sustancia propia del conflicto como destinada a reaccionar con lo que llama vindicaciones de potestad, traducidas en el caso en unos hechos iguales que los que se dilucidan ahora: un órgano constitucional ignora lo que otro órgano constitucional ha decidido, lo que se traduce en una

invasión efectiva y actual de la competencia del Gobierno. Y así lo confirma el Tribunal líneas más abajo, al señalar:

“Ahora bien, aunque en puridad cupiera afirmar que, en este caso, el órgano constitucional demandado no ha ejercido una atribución que sea reivindicada como propia por el órgano constitucional demandante, lo cierto es que el Acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ex art. 90.3 CE, haciendo imposible la misma en el supuesto planteado, más allá lógicamente de la corrección de su conducta, que será examinada posteriormente. Siendo, pues, la finalidad de esta vía procesal la de garantizar “la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias” y preservar “el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales” (STC 45/1986, FJ 4), y atemperando ahora la delimitación que de su objeto se hizo en la mencionada Sentencia, procede apreciar que tanto la decisión impugnada como la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro”.

En este caso, lo que las comunicaciones del Gobierno y su inasistencia han provocado es frustrar el ejercicio de una atribución que la Cámara considera como propia y hacer imposible la misma, en las palabras del propio Tribunal Constitucional.

Esta frustración de las competencias de la Cámara se ha producido precisamente en relación con las obligaciones que el Gobierno tiene de cumplir sus mandatos, no sobre otro tipo de cuestiones sobre las que podría argumentarse en base a la existencia de un típico conflicto jurídico entre partes. Y, además, en la razón esencial de la negativa del Gobierno se sitúa una auto definición de sus propias competencias que tiene el efecto de imposibilitar el ejercicio de las competencias del Congreso, afectando a “*la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias*” con el objeto de preservar “*el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales*” (STC 45/1986, FJ 4).

III.- EL CARÁCTER FORMAL DEL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES

De esta forma, en el apartado IV del escrito del Abogado del Estado, al referirse al carácter formal del conflicto, se aporta el que a nuestro parecer es el argumento clave para la resolución del mismo, y que lejos de apoyar sus conclusiones, es determinante para decidir la resolución del conflicto a favor del Congreso.

El argumento para sustentar esos actos, que son existentes, evidentes y reiterados, es una cuestión irrelevante a efectos del conflicto, donde únicamente se enjuicia el ejercicio de una competencia por quien no la tiene atribuida. Efectivamente, constatado que el Gobierno ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Congreso considera como propia, haciendo imposible la misma en el supuesto planteado (STC 234/2000), nada hay más que decir en el conflicto, procediendo que el Tribunal Constitucional declare que se ha asumido por el Gobierno de forma contraria a la Constitución una atribución del Congreso, al decidir sobre la calificación y sobre los acuerdos materiales o de fondo de convocatoria en su sentido propio. Es decir, procede dar la razón al Congreso de los Diputados, pues lo que está prohibido es precisamente esa asunción, ya que nos estamos moviendo en el terreno estricto de una cuestión competencial, donde como bien dice el Abogado del Estado no caben esgrimir cuestiones de fondo, como las sostenidas por el Gobierno para justificar su exceso.

La razón doctrinal que concedemos al Abogado del Estado en este punto, relativa a que invocamos normas competenciales –los artículos 66, 109, 110 y 111, básicamente– nos lleva con facilidad a la estimación del conflicto. Constatada y aceptada incluso por el representante del Gobierno que éste decide si comparece, o si responde a preguntas escritas, o si contesta a las solicitudes de información, queda probado a nuestro entender que ha asumido atribuciones de las Cámaras, sean de su Mesa, de su Junta de Portavoces o de sus Comisiones.

A estos efectos da igual la causa que invoque, al tratarse de un conflicto formal de competencias. En su caso, la razón de fondo que justificase su criterio contrario al de la Cámara debería haberlo sostenido ante el Tribunal Constitucional, mediante el oportuno recurso contra los actos parlamentarios, pero siempre después de

haber comparecido y acatado las decisiones del Congreso. Es decir, la competencia para acordar esos actos de contenido parlamentario la tiene, siempre, el Congreso y esa competencia permanente es lo único que cabe analizar, pues la naturaleza formal del conflicto limita la cuestión a ese extremo.

No olvidemos, por tanto, que la base del conflicto no son los argumentos de fondo del Gobierno, sino la frustración e imposibilidad de ejercicio de una competencia del Congreso. La causa de la incomparecencia en cada supuesto es en este caso lo de menos, pues lo que cualifica al conflicto como tal es esa asunción indebida, por la que el Gobierno pasa a definir, en función de su exclusivo criterio, las propias reglas por las que decide comparecer o no. Insistimos si se objeta la decisión de la Mesa o de la Comisión, el Gobierno debería haberla recurrido, pero no ignorarla asumiendo la competencia como propia.

La consecuencia es que los acuerdos de la Mesa de calificación de las iniciativas de control y los acuerdos de convocatoria de sesiones dejan de tener efectividad, pues dependen del criterio del Gobierno. Dejan de ser finales, en el sentido de definitivos y vinculantes, y se convierten en simples medios de comunicación de unas iniciativas que nacen bajo el síndrome de la condicionalidad. La actividad del Congreso deja de ser autónoma y la separación de poderes se rompe, pues los actos de la iniciativa y de la convocatoria no tienen eficacia por sí mismos, ya que la decisión sobre si se sustancian o no las comparecencias, interpelaciones, preguntas con respuesta oral o escrita o solicitudes de información será realmente adoptada por el propio Gobierno.

Dado este carácter formal del conflicto, a efectos de su resolución, tampoco sería necesario tener que definir de forma perfecta un concepto de control, como el Gobierno exige a la Cámara. Solamente la verificación de que el Gobierno ha asumido indebidamente una atribución de los órganos del Congreso serviría para que el Tribunal Constitucional estimase la existencia del conflicto a favor de la Cámara. Incluso tampoco sería necesario entrar en el complejo tema de lo que es un Gobierno en funciones. Como defiende el Abogado del Estado, el conflicto de atribuciones tiene una naturaleza meramente objetiva a similitud de los conflictos de competencia. Pero en este caso, el argumento se vuelve en contra pues verificada la indebida asunción de la atribución, y al margen del debate sobre la posición

de un Gobierno en funciones o sobre si el control depende de la investidura, el Tribunal Constitucional debería apreciar la existencia del conflicto por haber sido invadida una atribución del Congreso.

De esta forma defendemos el correcto planteamiento del conflicto. Mediante el mismo, el Congreso no hace sino ejercer su *vindicatio potestatis*, esto es la reivindicación de la atribución propia de la que ha sido despojada la Cámara debido a que el Gobierno ha adoptado decisiones que, por su relevancia externa, han resultado directamente lesivas del ejercicio de esa atribución. Ello se ajusta plenamente a la naturaleza de este tipo de conflicto que se configura como un proceso especial exclusivamente diseñado para resolver las controversias relativas a la titularidad o al modo de ejercicio de una atribución.

Además, la especial finalidad del conflicto de atribuciones tiene que ver con la garantía del principio de separación de poderes. Se trata de tutelar una justa distribución del sistema de esferas de poder entre dos órganos constitucionales. Lo que está en juego es la existencia de la misma estructura constitucional. Así ha sido entendido por el Tribunal Constitucional en la STC 45/1986 que resolvió uno de los dos conflictos habidos hasta ahora, el conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso. “*La vindicatio potestatis sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 de la LOTC)...*” (f. 1). No se trata –prosigue el Tribunal– de “*un proceso impugnatorio, sino que su objeto es una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlas adoptado*” (f. 2).

Introduce el siguiente matiz con los conflictos de competencia.

“A diferencia de los conflictos interterritoriales en los que este Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo –no por invasión– de competencias ajenas (...), en los conflictos entre órganos constitucionales el Legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones. La razón de esta diferencia es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales. El conflicto de atribuciones garantiza más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados

de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado “división de poderes”, resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes” (f. 4).

Para el Tribunal lo que resulta relevante en orden a la apreciación de la existencia de un conflicto son los efectos lesivos sobre la esfera de atribuciones del recurrente producidos por cualquier tipo de acto o comportamiento.

En el presente caso, es a nuestro juicio indiscutible que se ha producido la citada lesión directa al Congreso por un ejercicio indebido de sus atribuciones. Por emplear términos de calificación que son del propio Tribunal, las repetidas incomparecencias del Gobierno, entrañan “*por sí mismas y directamente*” despojos competenciales y tienen una “*virtualidad, agresiva, actual y efectiva, sobre atribuciones de otro órgano constitucional*” (STC 45/1986, f. 2).

IV.- LA GENERALIDAD DE LA FÓRMULA EN LA QUE SE DECLARA QUE TODA LA ACTUACION DEL GOBIERNO ESTÁ SUJETA A CONTROL PARLAMENTARIO. EL GOBIERNO EN FUNCIONES NO ESTÁ EXCLUIDO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

Como señalábamos en el escrito de interposición del conflicto, el Gobierno no deslinda entre responsabilidad, control, investidura, y censura y confianza, lo que conduce a un error sistemático sobre la relación entre Gobierno y Congreso de los Diputados en el periodo que media entre la constitución de las Cámaras y la investidura, que basa sólo en la confianza.

El Gobierno fundamenta su defensa en considerar que sólo un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara, puede ser objeto de control por esa Cámara. Es decir, solamente un Gobierno que goce de esa confianza es responsable de su gestión ante el Congreso. Así interpreta el escrito del Gobierno la forma de gobierno de la monarquía parlamentaria del artículo 1.3 de la Constitución.

De esta forma el Gobierno opina que sólo a partir de la investidura el Congreso podría empezar a controlarle, no antes. Es decir, a su juicio, el artículo 66.2 de la Constitución quedaría subordinado al éxito del procedimiento previsto en el artículo 99.

Responsabilidad, control y medios de censura o confianza son conceptos ligados pero no son homogéneos y aquí empieza la confusión, pues la homogeneidad es requisito previo a cualquier asociación conceptual. Las relaciones solamente caben entre términos homogéneos. El control no es una determinación que dependa del status del Gobierno ni de si éste tiene o no la confianza de la Cámara. Si el Gobierno en funciones no puede ser controlado, estaríamos ante otro sistema constitucional y ésta es razón suficiente para descartar que ese control se haga depender exclusivamente de la confianza.

A este respecto el Gobierno atribuye al Congreso una “*interpretación literal y sin matices del artículo 66.2 de la Constitución*” (pág.12), cuando se refiere a que en nuestro anterior escrito hemos sostenido que las Cámaras están plenamente operativas tras las elecciones, y que desde el primer momento podrían controlar al Gobierno. Tal afirmación no es aceptable pues, precisamente, desde el primer momento se matiza por la Cámara esta función de control, aun sin compartir, obviamente, la identificación que realiza el Gobierno entre relación de confianza y la posibilidad de ejercer dicha función. En cambio, el Gobierno sí se permite realizar interpretaciones más allá de los preceptos constitucionales, pues del artículo 66.2 no se desprende que el ejercicio de la función de control de las Cámaras esté sujeto a ninguna condición suspensiva del tipo “una vez que el Gobierno sea investido”, ni tampoco se establece ninguna relación de subordinación de la función de control con el artículo 99. Por tanto, *in claris no fit interpretatio*.

El peligro que una tesis como la del Gobierno entraña para el sistema constitucional es evidente. Como se ha demostrado, si el procedimiento del artículo 99 se demora en su resultado, la consecuencia es que durante ese periodo se produce un vacío en el ejercicio de la función de control por la Cámara, a pesar de que el Gobierno sigue actuando ex artículo 101.2 de la Constitución. Con ello queda roto un equilibrio fundamental del sistema parlamentario que el Gobierno olvida que está implícito en la definición de nuestra

forma de gobierno: el Gobierno no es un ente que pueda actuar por libre de forma absoluta, sino que ha de dar cuenta de su actuación en sede parlamentaria, y ello es obvio que solo se puede garantizar si la función de control de la Cámara se declara *ab initio* y no a partir de la investidura.

Por tanto, el Parlamento debe siempre ejercer de contrapeso frente al Gobierno. La propia Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Ley del Gobierno) así lo viene a reconocer en su clarísimo artículo 29.2: “*Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales*”. Al igual que el artículo 66.2 de la Constitución no excepciona a los actos del Gobierno en funciones de este control. Al contrario, sí cabe es más contundente al enfatizar que “*todos*” los actos son controlables por las Cortes Generales. De nuevo cabe decir, *in claris no fit interpretatio*. De la redacción de una premisa que es clara y que no contiene una expresa excepción a los actos de un Gobierno en funciones, no cabe que el Gobierno la extraiga.

Por lo anterior, no se entiende que el Gobierno invoque en su defensa las intervenciones habidas en la tramitación del Proyecto de Ley del Gobierno. En la primera de ellas (pág.22) claramente se dice que además de los controles jurisdiccionales, también hay controles “*políticos*” y “*parlamentarios*” y que “*mediante este proyecto de ley y de su articulado, pretendemos que no existan esferas vacías o huérfanas de controles que puedan llevar a la arbitrariedad...*”. En la segunda cita (pág.23) se vuelve a reiterar el principio de que todos los actos del Gobierno “*sin exclusión*” deben estar sometidos al control político del Gobierno. Pues eso es precisamente lo que aquí está pretendiendo el Congreso de los Diputados.

El Gobierno, en su análisis del Proyecto de Ley, se centra en analizar solo los apartados 3 y 4 del artículo 26 (actual artículo 29 de la Ley), que declaran que los actos del Gobierno son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa y ante la constitucional. Sin embargo, en este conflicto estamos hablando del control parlamentario y no discutiendo los límites de los controles jurisdiccionales de los actos del Gobierno. El Gobierno se olvida de citar el control político del apartado 2 y, aún más, también omite la imprescindible declaración del apartado 1 que, por si había dudas, reza: “*El Gobierno está*

sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación”. La fórmula no puede ser más omnicompreensiva. Toda la actuación del Gobierno está sujeta a la Constitución. En concreto, a los efectos que nos interesan, a lo que dispone su artículo 66.2.

Interesa transcribir aquí una intervención anterior del Sr. Suárez Pertierra que no ha sido reproducida en el escrito de alegaciones del Gobierno, en la que se refiere al contenido de la enmienda 86 presentada al artículo 26 (Diario de Sesiones de la Comisión Constitucional, de 23 de junio de 1997, núm.260, pág.7510):

“Y en la enmienda 86, al artículo 26, abordamos un aspecto que es ciertamente importante en este proyecto de ley. Dicho artículo, a nuestro parecer, no contiene las debidas matizaciones. Es un artículo sin los suficientes matices desde el momento en que establece la posibilidad de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de todo tipo de actos emitidos por el Gobierno, ya se trate de actos puramente administrativos, ya se trate de actos propiamente de Gobierno. La ausencia de matices, en nuestro criterio, produce una doble confusión. En primer lugar, en lo que se refiere a la necesidad de distinguir estos dos tipos de actos, que dependen del ejercicio de dos potestades diversas, por parte del Gobierno, y que así entendemos que están reconocidas en la Constitución; en segundo lugar, y sobre todo, una confusión entre el ejercicio de sus competencias por parte del conjunto de los poderes del Estado. El Gobierno debe ser responsable de sus actos. Cuando son actos administrativos y cuando ejerce, por consiguiente, potestades administrativas, que, ya se ha dicho, el Gobierno también ejerce, son actos que deben estar plenamente sometidos a la jurisdicción contenciosa. Aun cuando se trate de actos propios de la potestad directiva del Gobierno han de estar sometidos al control de la jurisdicción en sus aspectos reglados, en lo que tienen justamente de administrativo. Pero nos parece que los actos propiamente de Gobierno, que no son actos de potestad reglamentaria o los actos que exigen un control de la legalidad de la actuación administrativa, obedecen a otro tipo de criterios, a criterios que son eminentemente políticos, a criterios de oportunidad, que el Gobierno debe, legítimamente, valorar, y creemos que valorar en exclusiva, sin perjuicio de las funciones que en nuestra enmienda por supuesto se asignan, de control político sustancial al Parlamento, a uno de los poderes, pero no a los tribunales de la jurisdicción. Entendemos que el Parlamento no debe compartir esta función con otro poder del Estado,

que debe ejercer en exclusiva ese control político de los actos de la potestad directiva del Gobierno, de los actos llamados de gobierno, porque, si no, correríamos el riesgo de que quedara sin contenido esta función de control político por parte del Gobierno. Creemos que la jurisdicción contenciosa se encontrarían con problemas a la hora de determinar la legalidad de este tipo de acto, de la misma manera que entendemos también que el Gobierno no puede hacer dejación de sus propias responsabilidades. De ahí que hayamos incluido en el texto de nuestra enmienda, con la declaración de sujeción de toda la actuación del Gobierno a la Constitución, de todos los actos y omisiones del Gobierno al control político de las Cortes Generales en la forma que determinen los reglamentos de las Cámaras, al control de los actos de gobierno por parte del Tribunal Constitucional en los términos que determina la Ley orgánica reguladora de dicho Tribunal, pero nos parece que los actos de gobierno y de los órganos de colaboración sometidos al Derecho administrativo, sólo éstos, y en los términos en que se introducen en ese punto 4 del artículo 26, son los que deben quedar sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa.”

Dicha enmienda fue rechazada, pero su defensa sirve para ilustrar el alcance del artículo 26. Las dudas sobre la redacción del artículo se planteaban solo respecto al control contencioso de los actos del Gobierno, por la vieja polémica existente al respecto entre acto político y administrativo, pero no respecto al alcance del control parlamentario, que no se discute. En la página 7513 del citado Diario de Sesiones, antes de la intervención que el Gobierno reproduce, el Sr. Suárez Pertierra aclara sobre el artículo 26:

“Es ciertamente un precepto importante, pero yo no quisiera que quedase flotando la idea de que se pretende algún tipo de ausencia de control”.

Esto mismo es lo que opina la Sra. Fernández González, defensora del texto del Proyecto del Ley (pág. 7512 del Diario de Sesiones):

“El Gobierno, señorías, como no podía ser de otra forma, está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su acción, y en particular en toda su actuación. Éste es el texto que mantiene el párrafo primero del proyecto de ley del Gobierno. Hay una pequeña discrepancia de matiz, acción o actuación, respecto a la enmienda que introduce el Grupo Parlamentario Socialista. Nosotros

creemos que el término «en toda su acción» es una forma muchísimo más genérica, compendiada y perfectamente precisa, desde el punto de vista político y jurídico, que lo que queremos con este proyecto”.

Por tanto está clara la voluntad del legislador: realizar una declaración genérica sobre el control de toda la actuación del Gobierno, diversificado éste en sus distintos tipos (parlamentario, contencioso y constitucional). Esta era la preocupación fundamental del legislador de aquel momento, sobre todo enfocada a asegurar el control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno. Así pues, y a los efectos que nos interesan, lo importante es subrayar que en todo este debate nunca se hace una referencia expresa a que en concreto estuvieran excluidos del control parlamentario los actos del Gobierno en funciones. Este problema ni siquiera se llega a vislumbrar al hilo de la interesante enmienda 86 del Grupo Socialista, que sin saberlo, se anticipa en años a la cuestión que ahora nos ocupa.

Dicha enmienda, que fue rechazada, establecía lo siguiente:

“Todos los actos y las omisiones del Gobierno están sometidos, sin exclusión, al control político de las Cortes Generales en la forma determinada por los Reglamentos de las Cámaras de éstas.”

La clave está en el empleo de la expresión “sin exclusión”. En su intervención la Sra. Fernández solo se refiere a que no se acepta esta expresión “sin exclusión” pero sin especificar los motivos concretos (pág.7512 del Diario de Sesiones):

“Nosotros planteábamos unas pequeñas modificaciones para poder aceptar este segundo párrafo de la enmienda socialista, excepcionando la expresión «sin exclusión» y también, por una mejora gramatical, quitando del texto del proyecto, donde se dice «de las Cámaras de éstas», la última expresión, «de éstas»”.

Desde luego, lo que no se puede deducir de su intervención es que el rechazo de la enmienda 86 fuera a causa de entender excluido el control de los actos del Gobierno en funciones. Solo si el debate lo hubiera así reflejado, podría ser alegado por el Gobierno como prueba de que la voluntad del legislador de 1997 era el no sometimiento al control parlamentario del Gobierno en funciones.

Pero, como vemos, la posición que se refleja del conjunto de intervenciones tiene que ver más con la voluntad de que ambos controles, parlamentario y jurisdiccional, sean compatibles, y que la existencia del control parlamentario (político) por parte de las Cámaras no excluya el novedoso control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno. Esta y no otra era la preocupación del legislador en aquel momento, que ni se plantea el tema del control parlamentario de los actos del Gobierno en funciones, quizá por entenderlo obvio, dada la amplitud de la fórmula utilizada.

Además, el Gobierno utiliza como argumento que si la Ley del Gobierno hubiera contemplado que los actos del Gobierno en funciones están sujetos a control parlamentario no sería necesario que ahora se propugne su reforma para incluir expresamente los actos del Gobierno “*incluso del que esté en funciones*”. Pero una cosa es que una redacción pueda ser objeto de mejora, a la vista de acontecimientos posteriores provocados por la propia actitud del Gobierno, y otra que su redacción no sea suficiente.

Como se ha visto, la fórmula del artículo 29.2 es de una gran generalidad, ya que la generalidad es un rasgo típico de cualquier declaración por la que se viene a establecer un principio, en este caso, el control político de los actos del Gobierno. Esa redacción genérica es suficiente para entender el alcance del principio, en el sentido de que no prevé excepción, porque no lo dice. Por tanto el añadir “sin exclusión” no varía la interpretación a la que se llega con la redacción actual, ni le añade nada nuevo, sino que es redundar en lo que ya se puede deducir ahora *a contrario*: que no hay ninguna exclusión del control de los actos de un Gobierno en funciones.

Consideramos que tampoco puede ser tenida en cuenta la cita de la intervención de la Sra. Fernández González (página 7511 del Diario de Sesiones) pues a la hora de interpretar el artículo 21 del Proyecto de Ley incurre en el mismo error que el Gobierno, de confundir responsabilidad y control. Especialmente resulta confusa la frase que alude a

“nos parece que con la redacción que se contiene en el artículo 21 se completa y se establecen una serie de requisitos y limitaciones, en el entendimiento de tener un tratamiento coherente de lo que es la fiducia quebrada entre las Cortes Generales y un Gobierno en

funciones y la no pervivencia de determinados órganos de control que permitan establecer un equilibrio inestable”.

Como venimos defendiendo, nada tiene que ver la “fiducia quebrada” con el control. La fiducia quebrada solo deja inertes los mecanismos de responsabilidad, pero no afecta a la pervivencia de los mecanismos de control. De hecho, el artículo 21 no contiene ninguna previsión respecto a supuestos límites del control parlamentario a un Gobierno en funciones y, de nuevo, cabe recordar que este problema no se plantea en los debates parlamentarios. Es más, este artículo 21 no fue objeto de ninguna enmienda ni en el Congreso ni el Senado, prueba más de que el problema no se suscitó en ningún momento.

Por supuesto no estamos negando la importancia y relevancia que la investidura tiene para el arranque del funcionamiento del sistema parlamentario, como parece que sugiere el escrito del Gobierno, pues de la misma depende la continuidad misma de la Legislatura, sino que solo afirmamos que función de control e investidura discurren por cauces distintos y que la segunda no se configura como condicionante de la primera.

El Gobierno realiza una lectura del artículo 66.2 de la Constitución que no podemos sino rechazar. Realiza un análisis restrictivo de las funciones que ese artículo atribuye a las Cámaras en el caso de que nos encontremos durante el periodo de un Gobierno en funciones, afectando no solo a la función de control, también a la presupuestaria y a la legislativa.

Cada función tiene su propia estructura constitucional y no están unas subordinadas a las otras. Respecto a la función presupuestaria, obviamente, las Cámaras, con un Gobierno en funciones, no pueden aprobar nuevos presupuestos, pues habrán de prorrogarse los anteriores, pero ello no cabe interpretarlo como una función restringida de la Cámara porque no haya dado la confianza a un Gobierno, pues deriva exclusivamente de la limitación legal que el propio Gobierno en funciones tiene para ejercer la función presupuestaria.

También debe ser rechazada la interpretación de que quede restringida la función legislativa de la Cámara durante el periodo de un Gobierno en funciones por el hecho de que el Gobierno pueda oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, pues esta

facultad no es exclusiva del periodo en funciones del Gobierno, sino que éste la tiene siempre, esté o no en funciones, como consecuencia natural de ser el titular de la función presupuestaria.

En general, el Gobierno apenas aporta argumentaciones nuevas a las ya conocidas en sus anteriores comunicaciones a la Cámara, cual es el silogismo de que sin otorgamiento de confianza no hay control.

Sin embargo, no vamos a reiterar los argumentos contenidos en nuestro anterior escrito donde ya expusimos de forma amplia nuestra posición contraria a ese planteamiento. Sólo señalaremos que a nuestro juicio, el Gobierno interpreta erróneamente el contenido de nuestra demanda, al referirse a que “*de acuerdo con el argumento del Congreso*”, el Gobierno en funciones está “*sometido a la responsabilidad política de la nueva Cámara*” (pág.10) o a que “*de acuerdo con la demanda del Congreso, la investidura y la confianza que de ésta se deriva se convierten en elementos secundarios, pues el Gobierno cesado tras las elecciones está sometido a la responsabilidad política de la nueva Cámara*” (pág.11). Aunque el Gobierno señala supuestas contradicciones en nuestro anterior texto, si algo está claro de la posición del Congreso es que en modo alguno hemos sostenido que la nueva Cámara pueda exigir responsabilidad política a un Gobierno nacido de la confianza de la Cámara anterior. Lo que se defiende es la función de control.

Esta posición del Congreso no supone, como dice el Gobierno en su escrito, “*alterar de forma radical el significado de nuestra forma de Gobierno parlamentario*” (pág.11). El Congreso nunca ha discutido que tal forma de gobierno implica efectivamente que la confianza de la Cámara deriva de la investidura y que, en consecuencia, solo esa Cámara que le ha otorgado tal confianza sea la que puede quitársela y exigirle responsabilidad. Pero ello no permite identificar control con confianza aunque obviamente el control también sea parte de la definición del gobierno parlamentario. A estos efectos, el Gobierno sostiene que el control es siempre un *prius* de la responsabilidad, ya que solo a través de un control previo se puede llegar a esa exigencia de responsabilidad. Por eso concluye, que la Cámara no podría controlar a un Gobierno en funciones respecto al cual no puede exigir responsabilidad porque ya está cesado. Pero siendo esto cierto, que el control puede servir para exigir una responsabilidad, también puede no

ser siempre así. En algunas ocasiones, el control puede perfectamente tener un valor autónomo y servir para finalidades distintas a las de la responsabilidad. Debe tenerse en cuenta que la moción de censura o la cuestión de confianza son salidas extremas en nuestro sistema; en cambio el control es la tarea del día a día del Parlamento, la forma en que la Cámara constantemente puede ir fiscalizando al Gobierno, para que éste adopte determinadas iniciativas o varíe su política. Es decir, el control tiene una finalidad de obtención de información, inspección, supervisión y cuestionamiento de las políticas del Gobierno, finalidades que pueden darse y agotarse en sí mismas, sin necesidad de ir dirigidas a la moción de censura o exigencia de responsabilidad.

Por otro lado, consideramos forzadas las citas que se realizan de ciertos reglamentos parlamentarios autonómicos (artículo 166 y no artículo 165 en el caso del Parlamento Vasco), que no sirven a los efectos que pretende el Gobierno, intentando justificar que no cabe la tramitación ante el Pleno de iniciativas de control hasta que el Gobierno sea investido. Eso sencillamente no lo dicen esos preceptos. Tales normas solo establecen una inicial reserva del orden del día del Pleno, de forma que hasta que no se haya designado al Presidente del órgano de gobierno autonómico no se podrán incluir otros asuntos, pero no es una reserva absoluta puesto que cabe excepcionar “por razones extraordinarias o de urgente necesidad”, lo que deberá ser apreciado por la Mesa y Junta de Portavoces de esos Parlamentos. Por tanto, siempre cabría la posibilidad de que tales órganos pudieran decidir la tramitación de iniciativas de control en sus Plenos al amparo de esa fórmula, y además también quedaría abierta la posibilidad de tramitar iniciativas de control en las Comisiones.

V.- LA RUPTURA DEL EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL SI LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO EN FUNCIONES NO ES CONTROLABLE POR LA CÁMARA

El segundo aspecto que es necesario analizar en relación con la tesis que impugnamos, es el relativo a qué es exactamente un Gobierno en funciones para la Constitución de 1978 y cuáles son sus competencias que supuestamente pueden servir para deducir de ellas las limitaciones a la acción de la Cámara.

La situación jurídica de “estar en funciones” está asociada a los órganos o cargos que han cesado a los que se atribuye la continuación en el desempeño de sus funciones hasta que su puesto sea cubierto con la intención de evitar que se produzcan interrupciones en el servicio que puedan prestar. Por tanto, “en funciones” es más un término adjetivo, que material. Se refiere a la prorrogatio o situación de transitoriedad o provisionalidad en la que se encuentra el órgano a la espera de que sea sustituido, pero tal situación no afecta al contenido de su status jurídico. Aunque normalmente se excluye que los órganos cesados puedan adoptar algunas funciones que tengan mayor relevancia o puedan suponer un compromiso futuro, el resto de funciones que desempeña el órgano cesado son exactamente las mismas que tenía antes de cesar.

Esto no es extraño a la Teoría del Órgano en el Derecho Público. El ejercicio de un puesto en funciones atribuye al titular las competencias del órgano en su integridad. No hay un caso de ejercicio en funciones que excluya precisamente el ejercicio de las funciones del cargo, lo que viene confirmado diariamente sobre la continuidad de un cargo en funciones tras una renuncia. El que continúa en funciones tras una renuncia aceptada lo hace en el ejercicio de todas sus funciones. Sería también impensable, en la teoría organizativa, la figura de un órgano cesado y en funciones que, solo por esa justificación, pase a estar exento de los controles establecidos en el sistema al que pertenece.

Esta sencilla teoría general del órgano cesado es la que se acoge por la Constitución. El mandato constitucional es que el Gobierno cesado “continuará en funciones”. Aunque de esta expresión, la atención del análisis se suele centrar en el término “en funciones”, quizás haya de darse más énfasis al mandato “continuará”. La decisión constitucional es la continuación del Gobierno, por la evidente necesidad de que su acción no quede interrumpida. Su legitimidad es indudable, sin que nadie la discuta ni la considere de peor condición. Pero, como se ha dicho, que a esta acción se la adjective “en funciones” es algo meramente descriptivo derivado de la terminología propia del régimen jurídico del cese de los órganos, pero sin que ello afecte al contenido de sus funciones que son exactamente las mismas que tenía antes de cesar, con la salvedad de las limitaciones del artículo

21 de la Ley del Gobierno. En realidad, el cese del Gobierno es un puro formalismo, o casi una ficción, pues materialmente continúa como tal Gobierno.

El artículo 66.2 de la Constitución habla de que las Cortes Generales controlan la “acción” del Gobierno. Si, por mandato constitucional, continúa esta acción del Gobierno, se cumple entonces el presupuesto habilitante para que pueda darse el ejercicio del control parlamentario que es la existencia de esa “acción” del Gobierno. Si la acción del Gobierno continúa, debe predicarse entonces que también ha de continuar el control parlamentario al que indisolublemente se sujeta esta acción. Sería contrario a la lógica constitucional que la acción continuara y, en cambio, el control se interrumpiera.

Por tanto, el control del Gobierno en funciones deriva directamente de un mandato de la Constitución (artículos 66.2 y 101.2), no del acto de la investidura o de la previa relación de confianza como dice el Gobierno. A efectos del control, la confianza no es decisiva, lo decisivo jurídicamente es que materialmente exista una acción del Gobierno. Frente a cualquier Gobierno debe haber siempre un Parlamento que lo controle (*check and balance*). Esta es la función de “contrapeso” o “freno” del Parlamento, no de “primacía representativa” como sostiene el Gobierno (pág.25).

En nuestra opinión, “primacía” no sería la palabra adecuada para poder entender el fondo de este conflicto, puesto que sugiere una superposición o supremacía, y no un equilibrio o contrapeso. Lo que defendemos es un equilibrio entre estos dos Poderes, y no que uno prevalezca sobre el otro.

Tampoco por controlar a un Gobierno anterior en funciones se convierte el Parlamento en un “poder atemporal”, como dice el Gobierno. En realidad no hay un Gobierno “anterior” o “posterior”, sino un Gobierno actual, el que continúa –eso es lo que dice la Constitución– y que cada día está tomando decisiones que deben ser conocidas por las Cámaras. No hay ningún “juicio de residencia”, como alega el Gobierno, puesto que el control se proyecta sobre el presente o el futuro, sobre la acción de un Gobierno que continúa actuando.

El Gobierno se refiere a que ha percibido un “claro riesgo de abuso político” a la vista de las iniciativas presentadas en la XI Legislatura que pretendían controlarle estando en funciones (pág. 27).

Resulta inverosímil que el Gobierno tache de abuso el ejercicio por los parlamentarios de los derechos que tienen atribuidos constitucionalmente, pretendiendo convertirse él en órgano decisor del número o tipo de iniciativas que pueden presentar los Grupos y Diputados.

El Gobierno sostiene que el artículo 21 de la Ley del Gobierno no ha querido someter a autorización de las Cortes Generales los casos de urgencia o las razones de interés general. No discutimos este aspecto, pero de lo que aquí hablamos no es de actos de “autorización” sino de actos de control y sobre éstos no se pronuncia el artículo 21.

También sostiene el Gobierno que, estando en funciones, tiene una mayor autonomía, al no precisar de la autorización de las Cortes, y si se le controla pierde esta autonomía legal que se le reconoce. Considera que se vería obligado a atender la crítica expresada mediante el control y cumplir todas las exigencias que la Cámara le impusiera. Lo cierto es que el control no tiene un efecto tan fuerte y automático como plantea el Gobierno. La función de control no implica decisión, no es en ese sentido resolutoria. Tras el control, sigue siendo una decisión propia del Gobierno cambiar en algo o no sus políticas. El control no le obliga a ello, aunque lo pueda sugerir. Y esto ocurre tanto después de contestar a preguntas o celebrar comparecencias, como con las proposiciones no de ley.

Es más. Precisamente porque el Gobierno tiene autonomía, es decir, porque puede actuar sin necesidad de autorización o habilitación del Parlamento, en ese ámbito de libre actuación debe estar sujeto al control y sometido al debate y enjuiciamiento de su actuación por la Cámara. El Gobierno tiene autonomía siempre, en funciones o no. Precisamente por eso, porque cada acto no tiene que ser sujeto a autorización, existe el control.

Por eso, al hilo de este asunto, debe aclararse la cuestión relativa a las proposiciones no de ley. El Gobierno no las considera instrumentos de control, sino de orientación política, de acuerdo con el concepto de control que ofrece de verificación o comprobación de unos parámetros. Creemos, en cambio, que las proposiciones no de ley, con sus peculiaridades, sirven también a la función de control y están relacionadas con esa función.

Cuando se insta al Gobierno a adoptar una medida, en el fondo se está también controlando la acción del Gobierno. Supone

nada menos que la Cámara puede intervenir en la configuración de la acción del Gobierno, indicándole cómo quiere que la varíe. Parece que ello se ajusta a la propia definición de control que ofrece el Gobierno, de comprobación y verificación. Con la proposición no de ley, la Cámara puede comprobar si luego el Gobierno ha adoptado las medidas que le solicitaba. Por tanto, la proposición no de ley incide de forma profunda en la comprobación y verificación de la acción del Gobierno. Cuestión distinta, como se sabe, es la vinculación del Gobierno al contenido de las proposiciones no de ley, pudiéndolas cumplir o no, pero ello no afecta a la finalidad de la proposición no de ley, como un medio mediante el cual la Cámara puede ir canalizando su control sobre la acción del Gobierno.

Siguiendo el razonamiento del Gobierno, resulta también rechazable la opinión de que una nueva Cámara no podría controlar al Gobierno en funciones por carecer de un criterio al no existir en la misma una mayoría y una minoría, que solo se forman a partir de la investidura. Su conclusión es que como el Gobierno cesado responde a una mayoría que ya no existe, entonces no puede ser controlado. El control de la Cámara, cualquiera que sea la composición de ésta, sus mayorías o minorías, existe si hay acción del Gobierno. Además, el Gobierno no tiene en cuenta que la Cámara siempre tiene un criterio, haya o no procedido a la investidura. Su criterio es el que se deriva de su composición política y es expresado por cada uno de sus miembros para cada cuestión que se le someta y que puede, por tanto, variar en cada caso. La tesis del Gobierno llevaría a configurar un extraño Parlamento sin opinión, solo porque no haya expresado su criterio al investir un candidato a Presidente del Gobierno. Ciertamente ésta es una cuestión importante sobre la que debe pronunciarse la Cámara, pero desde luego su existencia no puede ser configurada como un condicionante del ejercicio por parte de aquella y de sus miembros de una función constitucional.

Al respecto no puede olvidarse que el objeto de control es la “acción” del Gobierno, según el artículo 66.2 de la Constitución, no su programa político expuesto en la investidura. Este documento tiene un innegable valor como presentación de lo que va a hacer el Gobierno, pero no por eso se convierte en el único parámetro de verificación para ejercer el control al Gobierno.

Además, ningún programa político de investidura puede ser del todo completo pues es obvio que la realidad luego irá requiriendo al Gobierno que adopte medidas no previstas en dicho programa. En realidad el contenido del programa se va actualizando según el Gobierno va acordando nuevas medidas, de forma que la nueva Cámara aunque no sea la que en su momento escuchó el antiguo programa, tiene referencias para controlar al Gobierno: cada una de las medidas que éste adopta o anuncia que va a adoptar. Aparte de ello, el Gobierno también se autolimitaría en su acción si se entendiera que solo puede hacer lo estrictamente expuesto en la sesión de investidura, cuando es obvio que en esta lo que se hace es una presentación de tipo genérico.

Esta tesis sostiene un argumento esencialmente técnico, relativo a la carencia de parámetros para comprobar la actividad del controlado. La referencia en este caso a los parámetros no es a nuestro juicio precisa. La actividad del Gobierno no se controla en función de la valoración del cumplimiento de un programa, sino de la propia actividad como tal, de su gestión política en sí misma considerada. Lo que el control verifica no es una comprobación de ajuste del Gobierno al programa—esto es una cuestión, si lo es, que corresponde valorar al electorado—entre otras razones porque el Congreso no ha elaborado el citado programa, si se entiende por tal las propuestas de la investidura. De otro modo el Congreso sería el autor del programa y exigiría como tal su cumplimiento.

Además, llevado este planteamiento a sus últimas consecuencias lógicas, se estaría expulsando del control a las minorías, que no han aprobado ni comparten ese parámetro, y cuyo papel quedaría devaluado y reducido a verificar si el Gobierno cumple o no un parámetro ajeno a sus posiciones políticas.

El programa no es el parámetro de control, sino la sujeción a la Constitución y a las leyes ex artículo 9 de la Constitución. No puede confundirse el esquema en que el Gobierno desarrolla su actividad con la exposición de un programa de investidura, que en función de cada candidato será de geometría variable. La formulación de un programa—de los que llama el Abogado del Estado parámetros—no es el objeto del control, como si se tratase del cumplimiento de un contrato. El Gobierno, incluso el Gobierno en funciones, gobierna o en las palabras del artículo 108 ejerce su gestión política. Y esta

afirmación concreta es la que justifica el ámbito del control, aunque esté en funciones.

VI.- IRRELEVANCIA DE LA PRUEBA SOLICITADA

Respecto de la prueba solicitada por el Gobierno, en primer lugar entendemos que resulta llamativo que el Gobierno se refiera a una serie de documentos que parecen obrar en su poder, a pesar de formar parte de archivos de la Cámara de acceso restringido. No se entiende que se pueda decir que son “hechos notorios” que ya conoce y al mismo tiempo reconozca que no están disponibles públicamente. En efecto, parece como si el Gobierno ya dispusiera de la documentación que pide, por el grado de detalle y precisión con que se solicita, con utilización incluso de expresiones internas propias de la práctica administrativa de la Cámara (índice rojo, notas). Incluso el Gobierno conoce las fechas concretas de actas de reuniones de órganos de los que no forma parte como miembro (Mesas de la Cámara y de la Diputación Permanente).

En todo caso, consideramos que la prueba solicitada por el Gobierno es irrelevante al caso, pues nada tiene que ver con el objeto del conflicto. Los hechos de este conflicto son unos determinados, como han quedado descritos, y no cabe recopilar la prueba que mejor se amolde a otros distintos, solo porque sean los que convienen a los intereses de defensa del Gobierno.

Por mucho que se busque en el archivo del Congreso, no hay ningún “precedente”, “uso” o “costumbre”, como quiera calificarlo el Gobierno, que guarde identidad de razón con el caso presente, lo que sería necesario para poder invocarlo o considerarlo aplicable. Una de las características del supuesto que da lugar al presente conflicto es su absoluta originalidad y novedad. Nunca hasta ahora se había producido una negativa del Gobierno ante un requerimiento de control por la Cámara y hasta ahora ningún Gobierno había mandado a la Cámara un escrito como el que se recibió el día 10 de marzo de 2016 o como los posteriores que se remitieron. Si se hubiera dado un caso así, y la Cámara no se hubiera opuesto, este sería el único precedente posible que podría servir a la argumentación del Gobierno.

Es la primera vez que una legislatura, la XI, se inicia sobre la base de un hecho notorio, cual es la certeza de que la investidura,

en el caso de producirse, no tendría lugar sino en un momento muy posterior a la constitución de la Cámara, así como que dicha investidura, como así sucedió, pudiera no tener lugar, aplicándose, en consecuencia, la previsión del artículo 99.5 de la Constitución. Ésta es la circunstancia relevante y diferenciadora que da lugar a que la Mesa solicite el informe mencionado en nuestras primeras alegaciones.

En este contexto, no resulta procedente el simple recurso a los archivos y alegar como precedentes aplicables casos de legislaturas en los que, si no se ejerció un control al Gobierno en funciones, fue sencillamente porque tal control no fue suscitado, no porque éste quede excluido teóricamente. La diferencia es evidente. Lo mismo cabe decir de la ausencia de precedente en el Senado que lo único que demuestra es que el supuesto que analizamos no se ha producido nunca.

Aparentemente los documentos solicitados por el Gobierno podrían parecer relacionados con el objeto del conflicto, porque se refieren a acuerdos de la Cámara en relación con determinados asuntos en el periodo en que aún no hay un Gobierno investido como la suspensión del plazo para contestar preguntas escritas. Ahora bien, no todo lo que se acuerde durante ese periodo, aunque pueda resultar singular, tiene que ver con este conflicto. Insistimos: ninguno de los asuntos sobre los que versa la prueba guarda identidad de razón con el objeto de este conflicto.

En realidad, el único caso que guarda identidad de razón con el presente es el citado en la propia propuesta de planteamiento presentada por los Grupos y en nuestro primer escrito. En el Pleno de 17 de febrero de 1981 un Gobierno en funciones se somete al control requerido por la Cámara, sin asumir la competencia de decidir si lo hacía o no. Éste es “el precedente” que, además, contradice la argumentación del Gobierno. El Gobierno lo sabe y por eso intenta restarle importancia, aludiendo a que aquel Gobierno había quedado en funciones por una renuncia y no tras unas elecciones generales, de forma que el Congreso que pretendía controlarle era el mismo que le había otorgado la confianza.

Pero esta circunstancia no es relevante a estos efectos. La clave es que aquel Gobierno en funciones, cualquiera que fuera su origen, no se atribuyó la decisión de comparecer o no y cumplió con su obligación de acudir. Resulta también irrelevante, como argumenta

el Gobierno, que en aquella sesión el formato del control pudiera ser distinto al actual, pues lo importante es que aquel Gobierno en funciones no decidió sobre su propio control.

En cuanto a los otros precedentes que ha recopilado el Gobierno no se refieren a otra cosa que a una regla interna sobre la suspensión de los plazos para presentar iniciativas hasta la investidura de un Gobierno. Pero nada tiene que ver esa práctica con la cuestión de si un Gobierno puede negar la vinculación de actos de comparecencia, que es precisamente el núcleo de este conflicto. Lo que se plantea en el caso que estamos examinando es una asunción de competencias de la Cámara por el Gobierno, decidiendo cuándo comparece o cuándo no lo hace. Y sobre esto no existe precedente alguno, pues es la primera vez que se produce.

Lo mismo cabe decir de los precedentes solicitados relativos a acuerdos de la Diputación Permanente sobre iniciativas de control. Su petición es completamente ajena al caso que aquí se plantea, pues se refieren a una situación jurídica durante la cual las Cámaras están disueltas y tienen limitada la función de control que no se cita en el artículo 78.2 de la Constitución. En cambio, durante el Gobierno en funciones, las Cámaras no están disueltas ni tienen esas limitaciones.

Además, no es correcto el valor que el escrito de la Abogacía del Estado atribuye a lo que llama usos parlamentarios. Esa referencia no es precisa al caso, pues en Derecho Constitucional existen una serie de figuras como la convención constitucional, costumbre, el uso o precedente y la norma de comportamiento o norma de cortesía, encontrándose lo que cita y menciona el Abogado del Estado dentro de la penúltima categoría, que está exceptuada en todo caso del rasgo del carácter normativo.

La referencia a la fuerza normativa es clave para distinguir entre costumbres vinculantes y usos o precedentes. Solamente las convenciones constitucionales o las costumbres del mismo tipo tienen valor normativo. Los usos parlamentarios o los precedentes son solamente resoluciones individuales de casos, sin pretensión alguna de generalidad y carecen de la *opinio iuris sive necessitatis*.

Esta distinción no queda lo suficientemente perfilada en el escrito del Gobierno que, de forma no coherente, alude unas veces a usos parlamentarios y otras veces a costumbre parlamentaria sin distinguir

entre casos, lo que le lleva a concluir erróneamente que se puede resolver en base a la invocación de precedentes que zanján la cuestión.

Esta relativización del uso parlamentario ha sido advenida por la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 190/2009, que les niega valor normativo, declarando que no pueden ser invocados para restringir las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran el control del Gobierno. Por tanto, el Gobierno no puede recurrir a precedentes o usos intraparlamentarios para resolver el caso presente que se trata de una cuestión interconstitucional, de relación conforme a la Constitución entre dos órganos del Estado y en base exclusiva al principio de competencia. Los criterios de control no los marca ningún uso parlamentario, sino la Constitución.

VII.- NO EXISTE CONTRADICCIÓN EN LA CALIFICACIÓN DE LA MESA

La calificación y eventual admisión de las iniciativas parlamentarias constituye una función propia del Congreso. A tal efecto, los órganos de la Cámara tienen en cuenta la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución. Esta función de calificación es general y no tiene por objeto exclusivamente las iniciativas de control sino todos los asuntos de su competencia. Uno de los criterios que se usan por la Mesa para realizar tal función es el de competencia. Se examina si el objeto de la iniciativa resulta de la competencia del órgano al que se dirige. Este principio de competencia se aplica con carácter general, no solo respecto a iniciativas dirigidas al Gobierno, sino también, por ejemplo, para determinar la Comisión que resultaría competente para su tramitación.

El Gobierno considera que la Mesa, contradictoriamente, reconoce que el Gobierno en funciones no puede ser controlado por el hecho de que ha aplicado este principio de competencia y no ha admitido iniciativas porque excedían las competencias del Gobierno en funciones o las haya admitido dirigidas al Gobierno que se constituya. Esa formulación se dice implícitamente adoptada por la Cámara en el escrito del Abogado del Estado, –página 50– al señalar:

“La propia actuación de la Mesa del Congreso es claramente contradictoria, y lo que queda claro es que la argumentación del conflicto de atribuciones trata de obviar que la razón por la cual las proposiciones no de ley no se dirigen a un Gobierno en funciones no es otra que la inexistencia de relación fiduciaria. Y es esa misma ausencia de relación fiduciaria la que debería servir de base para la suspensión del control hasta que tome posesión el nuevo Gobierno surgido de la investidura”.

En nuestra opinión el Gobierno incurre en un error que afecta a la lógica de su argumentación. Señala éste que la actuación de la Mesa es contradictoria pues en las Proposiciones no de Ley “sin discriminación alguna por razón de contenido”, considera (la Mesa) que su destinatario solo puede ser el Gobierno constituido. Y ello no es así. La Mesa, como reiteradamente señalamos, ha sido también en este caso cuidadosa y ha admitido a trámite proposiciones no de ley entendiendo que van dirigidas, en unos casos, al Gobierno, y en otros, al Gobierno que se constituya.

Por tanto debe ser rechazado el argumento del Gobierno por su erróneo planteamiento. Las razones de la calificación no permiten afirmar, como parece que sostiene el Abogado del Estado, que la Cámara estuviera aceptando que el Gobierno en funciones no puede ser controlado.

En esta consideración, hay que ser muy claro. El Congreso de los Diputados nunca ha vinculado su criterio sobre la calificación con una posición de control reducido. La Cámara en todo momento lo que ha sostenido como principio es un control pleno del Gobierno en funciones. No hay ambigüedad en esto. Cuestión distinta es que, partiéndose de ese principio general, la Mesa luego califique cada escrito conforme a los criterios del ordenamiento jurídico, viendo si, por su objeto, la iniciativa versa sobre competencias de un Gobierno en funciones. Además, el Gobierno se olvida de que este juicio de competencia también se hace respecto de las iniciativas cuando el Gobierno no está en funciones, sin que en ese caso se interprete que por eso el Gobierno no está sujeto al control parlamentario.

Por su parte el Gobierno sostiene una inexistencia total de control sin que este hecho pueda ampararse en la existencia de un criterio de calificación. No ha cedido terreno alguno discriminando,

por ejemplo, según los casos, que exista una diferencia en la acción de gobierno. Simplemente se ha negado al control, para todos los casos, salvo las que se pueden llamar como comparencias informativas voluntarias. Con ello, ha rechazado por completo el carácter vinculante de los acuerdos del Congreso de los Diputados sin más y ha omitido su presencia en la Cámara, basándose en su propio criterio. El incumplimiento ha sido absoluto y general, y ello lo reconoce el escrito del Gobierno, al justificar el porqué de no haber contestado a la alegación de la demanda sobre el carácter absoluto de la negativa.

El Gobierno también critica la forma en que la Mesa ha calificado las distintas iniciativas, considerando que ha dado lugar a un nuevo concepto “político” de “despacho ordinario de asuntos” que puede diferir del concepto “legal” adoptado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

No consideramos que la Mesa haya adoptado en este punto ningún criterio “político”, sino estrictamente técnico jurídico, tal y como está configurada su función de calificación de los escritos parlamentarios. La Mesa, a la hora de admitir o no estas iniciativas, no se basó en la opinión política de sus miembros acerca de la conveniencia (política) de tramitar o no esas iniciativas. Su calificación se basó exclusivamente en la aplicación de un precepto legal, el artículo 21 de la Ley del Gobierno. El Gobierno considera ahora mal realizada esta calificación, pero lo cierto es que ello se contradice con su pasividad, pues no manifestó en su momento nada ante la Mesa sobre este extremo. La Mesa, por otro lado, ni pretende sustituir a la jurisdicción contencioso-administrativa ni contradecirla. Aplica el ordenamiento jurídico al que está sometida y sus actos son, por supuesto, susceptibles de control jurisdiccional en caso de discrepancia por la aplicación del Derecho realizada.

Si bien, no se hace de ello la cuestión central, pues la negativa del Gobierno a acatar los mandatos de la Cámara es total, hay que hacer una referencia a la superación en el concepto del escrito del Gobierno de la tesis de la competencia por la tesis de la relevancia, y de la contradicción en la que incurre puesto que como Gobierno en funciones ha realizado acciones de dirección de la política exterior.

Las tesis del Gobierno para justificar su ausencia de la Cámara le lleva a postular una rechazable suspensión absoluta para el caso del

Gobierno en funciones de la acción de dirección de la política interior y exterior, en relación con la afirmación de que no puede impulsar, dirigir o programar en ningún caso las citadas políticas, con apoyo en las sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo en estas materias.

Pero a la vez que sostiene esto, el escrito del Gobierno es contradictorio pues asume que va mucho más allá y que sí que lleva a cabo acciones de dirección de la política interior y exterior. Así, señala que:

“En efecto, el Gobierno ha considerado necesario informar sobre cuestiones que tienen la suficiente entidad para que sean conocidas públicamente y en sede parlamentaria, aun en ausencia de confianza. Así, las comparecencias tramitadas para proporcionar información –y no para ser objeto de control por parte de la Cámara– por parte de miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, han versado sobre cuestiones de especial relevancia: el contenido de los Consejos Europeos que trataron cuestiones como la crisis migratoria o el entonces posible Brexit, así como el Programa de Estabilidad presentado ante las instituciones europeas o las medidas relacionadas con las Comunidades Autónomas en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012.”

La propia relevancia de los asuntos tratados y sobre los que el Gobierno decide comparecer es la prueba de que la tesis de la carencia de dirección de la política interior y exterior en el Gobierno, además de su total carencia de base doctrinal para fundar sobre ellas el Gobierno mínimo, es una tesis *ad hoc* que el Gobierno no cumple en la realidad, ya que el mismo Gobierno reconoce que actúa en cuestiones de especial relevancia.

A nuestro juicio esta contradicción hace que carezca de fundamento el argumento de la comunicación recibida el día 6 de mayo de 2016 invalidando con los hechos la tesis de que en la situación mencionada se impide al Ejecutivo en funciones adoptar decisiones de orientación política, fundamentando ese motivo en las Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005 y de 28 de mayo de 2013. Más bien parece que la afirmación de la inexistencia de la función de orientación sirve para dar cobertura a la tesis de la improcedencia del control. Lo cual como ha sido ya

reiterado no podemos aceptar cuando existe un Parlamento en pleno uso de sus competencias constitucionales.

En atención a lo expuesto,

SUPLICO: Que tenga por presentado este escrito, lo admita y, en su virtud, tenga por formuladas, en tiempo y forma, las presentes alegaciones en el citado conflicto y, en su día, previos los trámites pertinentes, dicte Sentencia estimándolo.

Es Justicia.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de octubre de 2016.

LA LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

Paloma Martínez Santa María

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 3102-2016, interpuesto por la Letrada de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados contra el Gobierno, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados. Han intervenido el Gobierno y el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 2 de junio de 2016, la Letrada de las Cortes Generales, actuando en nombre y representación del Congreso de los Diputados, plantea conflicto entre órganos constitucionales del Estado contra el Gobierno, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados.

2. El escrito de interposición expone los antecedentes del conflicto, así como los preceptos que se estiman vulnerados y formula las correspondientes alegaciones:

i. Los antecedentes fácticos en que se fundamenta el conflicto son los siguientes:

a) El Grupo Parlamentario Socialista solicitó la comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de

Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016 en Bruselas y, en particular, sobre la nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados.

b) Acordada por la Mesa de la Comisión de Defensa la convocatoria de la Comisión el día 17 de marzo de 2016 para la celebración de dicha comparecencia, el Gobierno en funciones, mediante oficio de 10 de marzo, comunicaba el criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjuntaba, de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de 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.

Las conclusiones a las que llega dicho informe son, en primer lugar, que la exigencia de responsabilidad política, ejercida por el Parlamento a través de los instrumentos de control a los que alude el Título V CE, solo es predicable respecto de un Gobierno que goce de la confianza de la Cámara. En segundo lugar, que el Gobierno en funciones, que cesó tras la celebración de elecciones generales, no goza de dicha confianza, siendo la prioridad del Congreso, una vez constituida la Cámara, la investidura del Presidente del Gobierno. A ello añade que el control parlamentario a un Gobierno cesado podría constituir un “fraude de constitución” ya que se pretende controlar por los nuevos Diputados y Grupos Parlamentarios a una mayoría que había obtenido su mandato en elecciones anteriores. Finalmente, que dicho Gobierno ejerce las funciones establecidas en el art. 21 de la 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo control solo puede ser ejercido por órganos jurisdiccionales de acuerdo con criterios de estricta legalidad.

El 14 de marzo, el Presidente de la Cámara se dirigió mediante carta a la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia en funciones, con el ruego de que por el Gobierno se reconsiderara su criterio y se modificara la decisión de no acudir a la sesión de la Comisión de Defensa convocada para el día 17 de marzo, así como a otros futuros requerimientos de la Cámara, toda vez que la función de control de la acción del Gobierno, reconocida en el art. 66 CE, existe,

aun estando el Gobierno en funciones, respecto de aquellas cuestiones que son de su competencia. En escrito presentado el 17 de marzo, la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia en funciones contestaba a la misma, recordando que el Gobierno se encontraba cesado y estaba en funciones desde la celebración de las elecciones generales, el 20 de diciembre de 2015, y señalaba que es la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento la que fundamenta la responsabilidad de aquél ante la Cámara y, por lo tanto, la función de control de ésta sobre el Ejecutivo, de forma que, no existiendo tal relación de confianza, no cabe el ejercicio de la función de control por parte del Parlamento, cuyas plenas funciones constitucionales se encuentran limitadas en tanto en cuanto no ha procedido a otorgar su confianza a un nuevo Gobierno.

Por otra parte, en la reunión de la Junta de Portavoces de 15 de marzo, ante la previsible incomparecencia del Ministro de Defensa a la sesión convocada para el día 17 de marzo, se suscitó el debate en relación con esta cuestión y se advirtió de la posibilidad de plantear un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional en el caso de que el Gobierno mantuviese el principio general, fijado mediante escrito de 10 de marzo, de que el Gobierno en funciones no está sujeto al control de la Cámara.

Finalmente, se constató la incomparecencia del Ministro de Defensa a la sesión de la Comisión convocada para el día 17 de marzo.

c) El 23 de marzo de 2016, se presentó escrito en el que todos los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Popular, suscribían una propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación como consecuencia de la invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016.

d) En el Pleno celebrado el día 6 de abril de 2016, dicha propuesta fue objeto de debate y votación, resultando aprobada con 218 votos a favor, 113 en contra y 4 abstenciones. El acuerdo del Pleno de aprobación de la referida propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones fue comunicado al Gobierno el día 6 de abril de 2016, junto con el requerimiento a los efectos del art. 73.1

LOTC, para que se revocara el criterio del Gobierno de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados, comunicado mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016.

e) A mayor abundamiento, la Letrada de las Cortes Generales pone de manifiesto que el Gobierno reiteró su criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control en oficios de 13 y 15 de abril de 2016, en relación con la inclusión en el orden del día del Pleno de preguntas con respuesta oral. Asimismo, señala que por distintas Comisiones de la Cámara se había acordado la celebración de sesiones para la comparecencia de miembros del Gobierno en funciones o de sus altos cargos, así como para la contestación de preguntas orales, que quedaron sin atender, previa remisión por el Gobierno del oficio correspondiente, manifestando su criterio contrario a su celebración.

Pone de relieve que, a pesar de ello, durante ese período, el Gobierno en funciones ha comparecido, bien a requerimiento del Grupo Parlamentario Popular (comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en funciones, en sesión celebrada el 17 de febrero de 2016); bien acordada por la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea (comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, celebrada el 16 de marzo de 2016). Además, el Gobierno en funciones remitió cinco solicitudes de comparecencia de las que se celebraron tres.

f) El 6 de mayo de 2016, el Gobierno remitió escrito de contestación al requerimiento formulado por el Presidente del Congreso de los Diputados, en nombre de la Cámara, en el que se ratificaba en su criterio afirmando que “el Gobierno rechaza el requerimiento del Congreso de los Diputados por estimar que está actuando en el ejercicio constitucional de sus atribuciones y se ratifica en su criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados”.

g) La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 10 de mayo, acordó plantear, de conformidad con el acuerdo adoptado

por el Pleno en su sesión de 6 de abril, conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

ii. El escrito de interposición del conflicto alega que los preceptos vulnerados son los arts. 1, 9, 23, 66.2, 108, 109, 110 y 111 CE, por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar, se alega la vulneración del art. 1 CE, que contiene la cláusula del Estado democrático (art. 1.1) que informa el resto del texto constitucional, define la supremacía de los órganos democráticos representativos e inspira la interpretación de la forma parlamentaria. A su vez, pone en relación el apartado 2 de dicho artículo con el art. 66.1 CE conforme al cual, las Cortes Generales representan al pueblo español y, con cita de la STC 24/1990, de 15 de febrero, afirma que este carácter representativo de las Cortes Generales es el fundamento de todas las funciones constitucionales de las mismas entre las que se encuentra la de control, por lo que, al impedir su ejercicio, se está vulnerando la cláusula del Estado democrático de Derecho y la forma de gobierno parlamentario (art. 1.3 CE). Estos principios son incompatibles con la existencia de un Gobierno políticamente irresponsable y no sometido al control político derivado del sistema de equilibrios entre poderes diseñado por la Constitución.

En segundo lugar, se aduce la vulneración del art. 9.1 CE dado que los poderes públicos tienen un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución puesto que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma (STC 101/1983, de 18 de noviembre). Asimismo, se aduce la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Se alega, también, que la negativa del Gobierno a someterse a las iniciativas de control aprobadas por la Cámara vulnera el art. 23 CE, ya que hace imposible el ejercicio de los derechos de los representantes e indirectamente el derecho de participación política de los ciudadanos.

Además, el criterio del Gobierno, cuestionado en el presente conflicto, vulnera, de manera especial y directa, el art. 66.2 CE, que establece una cláusula de atribución a las Cortes Generales de

la función de control al Gobierno, función que no se condiciona ni se limita porque el Gobierno esté en funciones y porque no exista relación de confianza. La función de control del Gobierno no coincide con la de determinar su responsabilidad: la primera pertenece a las Cortes Generales, es decir, también al Senado, y esta última se atribuye únicamente al Congreso de los Diputados. Para su ejercicio la Constitución establece en su Título V una serie de instrumentos que los Reglamentos de ambas Cámaras se han ocupado de desarrollar, por lo que la negativa a responder a las iniciativas parlamentarias en el ejercicio de estos mecanismos constitucionales también implica la vulneración de determinados preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), considerado parte del bloque de constitucionalidad y parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley (con cita de STC 132/2013, de 5 de junio).

Por otra parte, se aduce, en relación con el art. 108 CE, que dicho precepto establece las condiciones en que puede exigirse al Gobierno la responsabilidad política concreta, y también la que puede exigirse de “manera difusa”, que da sustento a la función de control, sin necesidad de imponer como consecuencia el cese del Gobierno y de su Presidente. Además, el criterio del Gobierno está impidiendo el ejercicio de la facultad prevista en el art. 109 CE, que integra los mecanismos de control (con cita de las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, y 89/2005, de 18 de abril).

En cuanto al art. 110 CE, se pone de manifiesto que la facultad de solicitar la presencia de los miembros del Gobierno en las Cámaras (art. 44.2 RCD) es una parte esencial de la función de control conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y es un rasgo esencial del régimen parlamentario que no se ve limitado por el hecho de que el Gobierno esté en funciones. Además, se lega que, según el criterio del Gobierno en funciones, es a este órgano al que corresponde decidir cuándo procede comparecer ante las Cámaras, lo que carece de cualquier apoyo constitucional, supone ignorar las atribuciones de la Cámara y suplantar la competencia de la Mesa de calificación de las iniciativas.

Finalmente, se aduce que el Gobierno en funciones ha manifestado su criterio en el sentido de entender que entre las iniciativas

de control a las que no puede ser sometido por el Congreso están las preguntas con respuesta oral tanto en el Pleno como en distintas comisiones, lo que vulneraría el art. 111 CE y, aunque no se ha producido un pronunciamiento expreso respecto de las interpelaciones y de las preguntas con respuesta escrita, cabe entender que la posición del Gobierno habría de ser la misma ya que, habiéndose admitido a trámite por la Mesa de la Cámara 2247 preguntas con respuesta escrita, no se ha recibido ninguna respuesta del Gobierno en funciones, y tan solo se han recibido respuestas de la Corporación de RTVE.

iii. Por último, tras analizar el cumplimiento de los requisitos procesales para la interposición del conflicto, la demanda, conforme al art. 73.2 LOTC, formula las alegaciones que, resumidamente, se exponen a continuación:

En primer lugar, se rechaza la alegación del Gobierno de “fraude de constitución” ya que en la XI Legislatura la Cámara ha desarrollado sus funciones en cumplimiento del art. 99 CE para posibilitar la investidura. Sin embargo, se entiende que la Cámara goza de las competencias que el art. 66 CE le confiere desde el momento mismo de su constitución, sin perjuicio del marco en que tales competencias pueden ejercerse. Por ello, en la primera reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados, se solicitó informe a la Secretaría General sobre la actividad que podía llevar a cabo la Cámara hasta que se produjera la investidura del Presidente del Gobierno conforme al art. 99 CE, teniendo en cuenta que el Gobierno cesante tras la celebración de las elecciones generales permanece en funciones hasta la toma de posesión del nuevo (art. 101.2 CE). A su juicio, sería una anomalía constitucional entender que en el art. 66 CE hay espacios vacíos donde el Gobierno podría actuar sin control parlamentario. Se cita como precedente de ejercicio de control por las Cortes Generales de un Gobierno en funciones, lo sucedido tras la dimisión de D. Adolfo Suárez en enero de 1981 hasta la investidura de D. Leopoldo Calvo-Sotelo el 25 de febrero: en el Pleno del Congreso de 17 de febrero, un día antes del comienzo de las sesiones de investidura, se tramitaron algunas preguntas e interpelaciones que respondió el Gobierno en funciones. Por lo tanto, no es cierto que un Gobierno en funciones no haya sido sometido nunca a iniciativas de control parlamentario.

En segundo lugar, se refuta la afirmación que sustenta la argumentación del Gobierno: identificación sin matices de la inexistencia de una relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados y la imposibilidad de someter a éste a iniciativas de control, control que supondría siempre la exigencia de responsabilidad política. La Letrada de las Cortes Generales parte de que la función de control se asienta en la legitimidad democrática y en el carácter representativo de las Cortes Generales y no deriva de la existencia de una relación de confianza con el Gobierno.

El art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del Gobierno, que se fundamenta en la representación que ostentan del pueblo como titular de la soberanía y se ejerce en nombre de éste, de manera coherente con la forma de gobierno parlamentario (art. 1.3 CE) y con la definición del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). Este precepto recoge la esencia de la estructura interna de nuestro sistema constitucional, de la que derivan las formas en las que se atribuyen las funciones a los órganos constitucionales, sistema adjetivado por ello como democracia parlamentaria, en el que la representación es atribución única del poder superior (art. 66 CE). De ahí que el control del Parlamento al Gobierno forme parte de la esencia de todo sistema parlamentario, ya que, es el Parlamento el que recibe la legitimación democrática directa de los ciudadanos, siendo derivada la legitimación del Gobierno, el cual depende de la confianza de aquél y se somete a su control. Teniendo en cuenta, además, que conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, el uso de los distintos mecanismos de control está incluido en el *ius in officium* de los parlamentarios (SSTC 177/2002, de 14 de octubre; 208/2003, de 1 de diciembre; y 8⁹/₂005 y 90/2005, ambas de 18 de abril).

Ahora bien, la función de control no puede confundirse con la exigencia de responsabilidad. Los mecanismos establecidos para el ejercicio de uno y otra son distintos, porque también lo son sus fines, puesto que la responsabilidad política se caracteriza por prever una sanción grave, cual es la remoción del Presidente del Gobierno. La atribución de la función de control en el art. 66.2 CE va acompañada de distintos instrumentos de control establecidos en el Título V CE, de los cuales tan sólo la moción de censura y la cuestión de confianza

entrañan exigencia de responsabilidad política concreta y son los únicos mecanismos que quedan en suspenso mientras el Gobierno está en funciones conforme al art. 21.4 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que impide al Presidente del Gobierno en funciones plantear la cuestión de confianza. La imposibilidad de plantear la moción de censura resulta obvia toda vez que su objeto, el cese del Gobierno, ya se ha producido, y el art. 113 CE la configura con un carácter constructivo, de forma que lo que procede es la celebración de una sesión de investidura en los términos del art. 99 CE.

En consecuencia, el control de la acción del Gobierno no implica necesariamente la exigencia de responsabilidad política, que se circunscribe a los instrumentos descritos y se exige sólo por el Congreso de los Diputados: el art. 108 CE se refiere exclusivamente al Congreso como Cámara ante la que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política, mientras que el art. 66.2 CE se refiere al ejercicio de la función de control por las Cortes Generales. A su vez, la Constitución define los instrumentos de control e información atribuidos a las Cámaras y sus Comisiones (arts. 109, 110 y 111 CE). Una vez constituidas las Cámaras, el ejercicio de las concretas atribuciones que les confiere el art. 66.2 CE es consecuencia obligada y directa de su función de representación política (art. 66.1 CE), haciendo así efectiva la participación de los ciudadanos a través de sus representantes (art. 23 CE). La negativa del Gobierno a someterse al control de las Cámaras no sólo supone un menoscabo de las funciones de éstas, sino que implica una vulneración del derecho fundamental recogido en el citado precepto por suponer una lesión del *ius in officiturz* de los parlamentarios que afecta al núcleo de la función representativa parlamentaria (cita SSTC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2, y 23/2015, de 16 de febrero, FFJJ 3 y 5).

Por otra parte, se aduce que el Gobierno en funciones sigue siendo Gobierno (art. 101.2 CE y art. 21.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). La situación en funciones del Gobierno no puede modificar el contenido del art. 66 CE, introduciendo limitaciones no previstas en ella. Las Cortes Generales no se ven *prima facie* afectadas por las limitaciones de las facultades del Gobierno que opera el art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, pues estas limitaciones sólo se refieren a éste. Además, de su art. 26 no

se exceptúa el supuesto de que el Gobierno se encuentre cesado y en funciones, sino que la dicción literal del mismo da a entender lo contrario. Refuerza esta conclusión una interpretación sistemática que tenga en cuenta la situación del precepto, dentro del Título V y último de la Ley situado después del Título IV que regula el Gobierno en funciones. Por lo tanto, se considera que la negativa del Gobierno a someterse a las iniciativas de control de la Cámara vulnera también el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. A pesar de que en la argumentación del Gobierno se afirmaba que la ausencia de control político del Gobierno en funciones no implica la total ausencia de control, puesto que siempre existe el control jurisdiccional, debe señalarse que tanto el control por la jurisdicción contencioso-administrativa, como el atribuido al Tribunal Constitucional se reconocen en los mismos términos incondicionados que el control político de las Cortes Generales, en los apartados 3 y 4 del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Si no hay límites para dichos controles por el hecho de que el Gobierno esté en funciones, tampoco los debe haber para este último control político. En definitiva, tal afirmación ignora la diferencia entre el control político que corresponde a las Cortes y el control de legalidad que los Tribunales ejercen respecto de la actuación de todos los poderes públicos, estén en funciones o en plenitud de sus facultades, y que respecto del Gobierno se prevé en el art. 26.3 de la Ley 50/1997 (cita la STC 220/1991, de 25 de noviembre). Por tanto, el art. 26 de la citada Ley 50/1997 no excluye del control de las Cortes Generales los actos dictados por el Gobierno cuando está en funciones. Cuando el Gobierno está en funciones es éste quien tiene sus facultades limitadas, no las Cortes Generales (art. 21.3).

Ahora bien, esta limitación de funciones tiene lógicamente consecuencias en el control parlamentario, por cuanto el objeto de este control es precisamente una acción del Gobierno que se encuentra restringida. Es por ello que, en el Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados solicitado por la Mesa de la Cámara, se decía que, 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 art. 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, confiere a éste cuando está en funciones. En conclusión, en la medida en que el Gobierno en funciones conserva competencias que no le veda la citada Ley y que ha ejercido en este período, la Mesa de la Cámara tenía la facultad indiscutible de admitir y ordenar la tramitación de las iniciativas de control e información planteadas referidas a ese ejercicio, facultad que le reconoce el art. 31.1.4º RCD y que incluye todas aquellas iniciativas referidas a hechos o datos que el Gobierno en funciones pueda conocer y que obran en su poder, iniciativas todas ellas referidas al ámbito competencial del Gobierno en funciones.

En definitiva, la cuestión no estriba en si un Gobierno en funciones puede ser controlado, sino en el alcance de ese control que ha de estar circunscrito a las competencias que el Gobierno conserva. El Gobierno en funciones no sólo puede llevar a cabo el despacho ordinario de los asuntos, que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno conllevan interés para el control parlamentario, correspondiendo a la Mesa su determinación, sino que también entre las funciones de aquél están las de adoptar otras medidas en caso de urgencia o por razones de interés general, aunque impliquen establecimiento de nuevas orientaciones políticas, condicionamientos o compromisos, cuya urgencia o necesidad, debiendo estar debidamente acreditadas, suponen un título habilitante a la amara para ejercer un específico y adicional control. En todo caso, se subraya que el ejercicio por la Mesa de la Cámara de su función de calificación de iniciativas ha sido en todo momento respetuoso con ese principio de competencia sobre el que se define la función de control parlamentario, limitando la admisión a trámite a aquéllas iniciativas que ha estimado que se referían a competencias propias de un Gobierno en funciones, e inadmitiendo aquellas que excedían este ámbito competencial. Para apoyar dicha afirmación, la Letrada de las Cortes Generales relaciona diferentes acuerdos de la Mesa sobre iniciativas parlamentarias presentadas durante este período y en los que se refleja, a modo de ejemplo: la admisión de proposiciones no de ley que si son aprobadas se entienden dirigidas al Gobierno que se constituya; la inadmisión de preguntas por versar sobre materia que excede de la competencia propia de un Gobierno

en funciones; o la solicitud de reformulación de la pregunta para que no exceda de la misma.

Ahora bien, la Letrada de las Cortes Generales expone que, en ningún momento, el Gobierno en su negativa argumenta su falta de competencia sobre la materia respecto de la que versa la iniciativa. Tan sólo en el escrito de contestación al requerimiento, de forma inespecífica y sin concretar, se alude a ciertas iniciativas que supuestamente excederían de este ámbito, sin que en relación con las mismas se haya suscitado ninguna impugnación a su calificación. A su juicio, el Gobierno ha optado por una negativa general, indiscriminada y no matizada que lleva a impedir a la Cámara el ejercicio de su función de control con carácter general, negativa fundamentada en su aserto inicial de pretender la existencia de un binomio entre control y relación de confianza, carente de base constitucional. En opinión de la Letrada de las Cortes Generales, el Gobierno, en sus distintas contestaciones, no argumenta su falta de competencia de forma motivada, haciendo referencia concreta y específica en cada caso a los objetos sobre los que versaban las iniciativas incluidas en los órdenes del día de las distintas sesiones a las que se negó a acudir. Al respecto, considera que el inicial informe de 10 de marzo de 2016 con el título “Nota sobre el control del Gobierno en funciones” al que se remite con ocasión de cada incomparecencia, y que iba referido a una comparecencia en la Comisión de Defensa, no puede servir de motivación suficiente para justificar su no sometimiento al control parlamentario respecto al resto de iniciativas de objeto completamente distinto, que no fueron atendidas en otras Comisiones o en el Pleno. Además, dicha Nota no es tampoco en sí misma suficiente para justificar su incomparecencia ante la citada Comisión de Defensa, ya que no expone la razón de que tal iniciativa de la Comisión de Defensa, atendiendo a su objeto, no se puede someter al control parlamentario de un Gobierno en funciones.

A mayor abundamiento, se aduce la falta de congruencia en la actuación del Gobierno en funciones. A este respecto, la Letrada de las Cortes Generales reitera el *iter* seguido hasta el planteamiento del presente conflicto de atribuciones. Si bien el Ministro de Defensa en funciones no accedió a comparecer, conforme al escrito de fecha 10 de marzo de 2016 del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, se había celebrado con anterioridad, a petición del Grupo

Parlamentario Popular, la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación ante la Comisión de Asuntos Exteriores para que, de forma extraordinaria por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones, informase con carácter previo sobre el contenido de los asuntos que se tratarían en el Consejo Europeo los días 18 y 19 de febrero. Dicha comparecencia tiene una naturaleza análoga a la que da origen al presente conflicto de atribuciones ya que, en ambos casos, se pretende que el Gobierno en funciones informe a la Cámara sobre los asuntos tratados o que se vayan a tratar en las reuniones celebradas por organismos internacionales con la participación efectiva de aquél.

Con posterioridad a este primer escrito por el que el Gobierno en funciones anuncia su criterio contrario a someterse a las iniciativas de control, se remitieron diversos escritos en los que se reiteraba dicho criterio (se relacionan seis casos). Asimismo, la Letrada de las Cortes Generales se refiere a diferentes supuestos en los que la Mesa no admitió a trámite iniciativas parlamentarias por entender que versaban sobre una materia que excedía de la competencia propia de un Gobierno en funciones.

Finalmente, se especifican, en el escrito de interposición del conflicto, las solicitudes de comparecencia del Gobierno a petición propia, sin desdecirse del criterio anterior, sino aludiendo a su carácter extraordinario “por la urgencia de la materia y por encontrarse en funciones”, lo que evidencia, a juicio de la Letrada de las Cortes Generales, la contradicción del Gobierno: no puede pretender el Gobierno comparecer para informar de una reunión de un órgano internacional en la que ha participado (Consejo Europeo) y rehusar hacerlo para informar sobre otra reunión de un órgano internacional distinto en la que también ha participado (reunión de Ministros de Defensa de la OTAN). Entiende la Letrada de las Cortes Generales que no es al órgano cuya comparecencia se demanda a quien compete decidir sobre la procedencia de la iniciativa, si no a la Cámara, en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye en el art. 66.2. Tampoco puede pretender el Gobierno que, como podría deducirse de sus solicitudes de comparecencia, éstas le estarían vedadas a un Gobierno en funciones con carácter general y sólo serían viables aquellas que por tratarse de “casos de urgencia”, tendrían

cabida en el art. 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Afirma que la citada Ley no afecta al art. 66.2 CE y relacionados, sino que, en cierta medida, concreta o desarrolla el ámbito competencial del Gobierno en funciones al que se refiere el art. 101 CE. Una cosa es que el Gobierno en funciones pueda llevar a cabo unas actuaciones y no así otras, según se trate o no de despacho ordinario de asuntos públicos, y otra el pretender trasladar esta limitación de competencia al ámbito de la comparecencia, puesto que, admitidas a trámite por el órgano legitimado para ello, cual es la Mesa de la Cámara (art. 31.1.4 RCD) porque la materia se ajuste al ámbito de competencia del Gobierno en funciones, no le queda a éste otra alternativa que asumir tal calificación y dar cumplimiento así al art. 66.2 CE. Esta obligación de atender los requerimientos de control de la Cámara es la consecuencia natural que para el Gobierno implica la forma política de gobierno parlamentario *ex art. 1.3 CE*.

El Gobierno en funciones ha de seguir respondiendo de su actuación ante el Parlamento y lo que acota el ejercicio de la función de control garantizada por el art. 66 CE no es la relación de confianza que puede derivar de la investidura, sino el ámbito competencial que a éste corresponde. Además, se alega que la generalidad con la que el Gobierno se niega a someterse al control de la Cámara, le lleva a abarcar las comparecencias no sólo de los miembros de éste, sino de autoridades y altos cargos de la Administración.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Letrada de las Cortes Generales solicita se dicte Sentencia determinando que corresponde al Congreso de los Diputados la atribución constitucional controvertida y, en consecuencia, declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara previsto en el art. 66 CE, declare nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resuelva, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, por providencia de 9 de junio de 2016, acordó admitir a trámite el conflicto constitucional que promueve el Congreso de los Diputados y, en su representación y defensa, por la Letrada de las Cortes Generales, frente al Gobierno en funciones, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el

Congreso de los Diputados y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) al Gobierno en funciones al objeto de que en el plazo de un mes, pueda formular las alegaciones que estime procedentes, cuyo traslado se efectuará también, como determina el mismo precepto, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial, todos por conducto de sus respectivos Presidentes, para que puedan comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones. Igualmente se acordó publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. Con fecha de 7 de julio de 2016, se presentó en el Registro del Tribunal Constitucional el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Senado, de 6 de julio, de comparecer en el presente conflicto entre órganos constitucionales.

5. El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 11 de julio de 2016 que, en lo sustancial, a continuación se extracta:

Tras exponer los antecedentes de hecho del presente conflicto, expresa la motivación de las alegaciones que formula al amparo del art. 74 LOTC: por un lado, por entender que el conflicto afecta a las competencias constitucionales del Senado; por otro, para defender sus actuaciones durante la XI Legislatura, en la que ha estado el Gobierno en funciones.

En primer lugar, hace referencia al informe de la Secretaría General del Senado, solicitado por la Mesa de la Cámara, en el que se afirma que la situación de transitoriedad en que se halla el Ejecutivo en funciones determina 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) carecen de eficacia en relación con un Gobierno en funciones. Paralelamente, la ruptura de la relación de confianza 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.

Por otra parte, respecto a los instrumentos ordinarios de control, la situación de desequilibrio existente en la relación entre las Cámaras y un Gobierno en funciones, limitado al despacho ordinario de los asuntos, implica que es muy difícil admitir una utilización de dichos instrumentos de manera ordinaria o habitual. Más bien cabría entender que, con carácter general, no cabe dicho control. 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, afirma el referido informe 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 art. 170.2 del Reglamento del Senado (en adelante, 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. En cuanto a las solicitudes de informe (art. 20.2 RS), no parece haber obstáculo para su admisión, 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. Finalmente, en cuanto a las mociones, no parece que exista impedimento alguno para tramitar aquéllas que tienen como objetivo que la Cámara emita una declaración de voluntad [art. 174 d) RS]. Sin embargo, las 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 [art. 174 a) RS] parece que deberían entenderse dirigidas al Gobierno que se constituya.

Con todo, es competencia exclusiva de la Mesa de la Cámara, con arreglo al art. 36.1.c) RS, el examen pormenorizado de cada iniciativa de información y control presentada, así como la decisión sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, por lo que 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.

Alega el Letrado de las Cortes Generales que la Mesa del Senado, en la adopción de sus decisiones sobre las diferentes iniciativas parlamentarias, ha actuado de forma coherente con lo sostenido en el referido informe de la Secretaría General de la Cámara, a saber, que el control ordinario estaría excluido durante la vigencia de un Gobierno en funciones y que solo cabría excepcionalmente, y tras su valoración caso por caso, la admisión cuando concurriese urgencia o interés general, que son las circunstancias que habilitan al Gobierno para ir más allá de la gestión de los asuntos ordinarios, según prevé el art. 21.3 de la Ley del Gobierno. Resume el representante del Senado las decisiones de admisión de la Mesa respecto a las diferentes iniciativas, resumen del que se infiere la postura del Senado: que estaría excluido un control general y no selectivo sobre el Gobierno en funciones. Se trata de dos situaciones constitucionalmente distintas –la del Gobierno en plenitud de atribuciones y la del Gobierno en funciones– por lo que la aplicación del control parlamentario debe ser necesariamente distinta, atemperada a lo propio de cada una de ellas. Las iniciativas de control que conlleven una orientación política, que susciten o conlleven una respuesta gubernativa que exceda del marco estricto en que se mueve un Gobierno en funciones (arts. 101 CE y 21.3 de la Ley del Gobierno) no serían admisibles, ya que, en caso contrario, se impondría sobre tal Gobierno una carga incongruente con su definición de “en funciones” y, en consecuencia, se alterarían el equilibrio y la división de poderes del sistema parlamentario. Ello no obstante, se sostiene que esta apreciación tiene también sus límites, pues puede darse el caso de que el Gobierno en funciones se vea impulsado por motivos de urgencia o de interés general a adoptar decisiones que excedan del “despacho ordinario de los asuntos públicos” (art. 21.3 de la Ley del Gobierno). En estos supuestos los mecanismos de control recobrarían su razón de ser y, por tanto, serían perfectamente admisibles. De lo contrario, de sostenerse que cuando un Gobierno en funciones adopte decisiones de alcance político, que puedan condi-

cionar la actuación del Gobierno futuro, debe escapar a todo control, se llegaría a un resultado impropio en el Estado constitucional, por mucho que tales decisiones puedan resultar en sí mismas justificadas, ya que dicho control es inherente al sistema de relaciones políticas entre Parlamento y Gobierno (cita ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4).

Consecuentemente se aduce que la Mesa del Senado ha aplicado un criterio selectivo en la admisión de las iniciativas de control, examinando caso a caso las que puedan incidir en decisiones puramente políticas tomadas por el Gobierno en funciones y que, por lo mismo, resultarían admisibles una vez cumplidos los requisitos formales, y aquellas otras que excederían de lo que se puede pedir a un Gobierno en funciones y que deberían admitirse pero para su tramitación una vez se forme un Gobierno en plenitud de atribuciones. En este último caso, por tanto, no habría inadmisión, sino mera suspensión de su tramitación hasta que el Gobierno alcance dicha plenitud. Esta postura selectiva de la Mesa del Senado se considera que se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional, que exige que la calificación y admisión de las diversas iniciativas parlamentarias se limite a la constatación de los elementos formales, si bien, según se afirma en la STC 78/2006, de 13 de marzo, F.13, el Reglamento parlamentario podría permitir o en su caso establecer, incluso, que “la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente; si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal” (en el mismo sentido, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6, 95/1994, de 21 de marzo, FJ 2, 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3, 242/2006, de 24 julio, FJ 4 y 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4). Al amparo de esta doctrina, el concepto de Gobierno en funciones (art. 101 CE) implicaría una limitación constitucional, siquiera implícita, que habilitaría a la Mesa del Senado para el juicio de admisibilidad de las iniciativas de control.

Finalmente, el Letrado de las Cortes Generales sostiene que el Senado no puede compartir el argumento de que la relación de confianza fundamenta la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y, por ende, la propia función de control de este último. De esta premisa se deriva que no procede el control parlamentario cuando no media esa relación de confianza. Este argumento confunde dos conceptos constitucionales cercanos, pero diferenciables, con un resultado inconstitucional y lesivo para el Senado. Por un lado, existe la relación de confianza que se produce entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, relación que se inicia con la investidura de su Presidente (art. 99 CE) y que puede finalizar con la retirada de dicha confianza mediante la desestimación de una cuestión de confianza o por la aprobación de una moción de censura (arts. 112-114 CE). En esa relación de confianza no participa el Senado. En este sentido, la responsabilidad política la predica el art. 108 CE exclusivamente del Gobierno ante el Congreso. Pero, por otro lado y en segundo lugar, existe el concepto de control parlamentario de la acción del Gobierno, que el art. 66.2 CE otorga a las dos Cámaras que integran las Cortes Generales. Esto supone que el Senado está capacitado para ejercer el control de la acción del Gobierno, aunque no mantenga una relación de confianza con el mismo. En el mismo sentido, los arts. 109, 110 y 111 CE sitúan en pie de igualdad a las dos Cámaras para desarrollar actividades de control, como son recabar información y ayuda del Gobierno, recabar la presencia de los miembros del Gobierno, y formular preguntas e interpelaciones. El argumento que aquí se critica supondría, en sus términos literales, privar al Senado de la función de control de la acción del Gobierno, lo que se opone a lo establecido en la Constitución y en la práctica consolidada durante cuarenta años, por lo que se merece el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

6. Con fecha de 13 de julio de 2016, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones solicitando la inadmisión del conflicto o, subsidiariamente, su desestimación, por los motivos que seguidamente se sintetizan.

En primer lugar, el Abogado del Estado solicita la inadmisión del conflicto por falta de legitimación de la Mesa de la Diputación Permanente para plantear el mismo, de acuerdo con el art. 73.2 LOTC que atribuye, en este caso, dicha competencia al Pleno de la Diputa-

ción Permanente. El Abogado del Estado no plantea ninguna objeción a que la Diputación Permanente, en uso de sus poderes para velar por las competencias de la Cámara de acuerdo con el art. 78 CE, pueda plantear un conflicto de atribuciones. Ahora bien, conforme al art. 73 LOTC, se distinguen dos fases para el planteamiento de un conflicto de atribuciones: el primero, que en este caso debe adoptar el Pleno del Congreso, consiste en comunicar o requerir al Gobierno para que anule o modifique el acto que se considera que vulnera o menoscaba las competencias de la Cámara. Tras la contestación del Gobierno, se requiere una nueva y distinta decisión del Pleno, en este caso de la Diputación Permanente, en la que, a la vista de la contestación del Gobierno, plantee el conflicto de atribuciones. La diferencia entre una decisión y otra deriva de que la contestación del requerimiento puede eventualmente plantear aceptaciones parciales de lo requerido o matizaciones sobre la cuestión que deben ser valoradas antes de plantear ante el Tribunal el conflicto. Por ello, la decisión de plantear el conflicto corresponde al Pleno de la Diputación Permanente y no a su Mesa, como dispone la LOTC. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 56 RCD (que distingue entre el Pleno de la Diputación Permanente y la Mesa como órgano de gobierno) y en el art. 58 RCD, no puede argumentarse que el acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso sea suficiente para plantear el conflicto, como se afirma en el acuerdo de la Mesa, cuando se dice que el conflicto se plantea “de conformidad con el acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del día 6 de abril de 2016”. Lo único que ha podido plantear el Pleno del Congreso es el requerimiento al Gobierno denunciando la vulneración de competencias y, como mucho, podría haber decidido que el conflicto de atribuciones se plantearía para el caso de que no fuera atendido el requerimiento, lo que no consta en el acuerdo del Pleno del Congreso. En caso de otra interpretación, entiende el Abogado del Estado que el trámite del requerimiento sería un mero formalismo porque no se podría valorar la respuesta dada al mismo. De acuerdo con el art. 73.2 LOTC, solo tras el requerimiento “el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto”. Para ello es insuficiente un acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente porque no es equivalente a su Pleno tal y como exige la LOTC.

En segundo lugar, alega el Abogado del Estado que la indeterminación del objeto y de las pretensiones del conflicto, a la vista del “suplico” y del cuerpo de la demanda debe llevar, subsidiariamente, a la inadmisión del conflicto, de acuerdo con el art. 73 LOTC. Si bien el Tribunal Constitucional ha interpretado en términos amplios el objeto del conflicto de atribuciones (cita la STC 237/2000, de 3 de octubre, FJ 5) ello no puede comportar que se permita un ámbito objetivo como el que se pretende en la demanda que consiste, sin matiz alguno, en que se “declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara previsto en el artículo 66 de la Constitución, declare nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resuelva, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos”.

Entiende el Abogado del Estado que el art. 73 LOTC dispone que el conflicto se planteará respecto de “decisiones”, esto es, actos concretos que manifiesten el menoscabo competencia!, como sucede en los conflictos territoriales. Sin embargo expone que, si bien en el requerimiento del Pleno se cita la comunicación de 10 de marzo de 2016 del Gobierno de la Nación, ni en el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, ni en la demanda, se concreta la decisión que se impugna.

A ello anuda el Abogado del Estado que, en todo caso, deben quedar excluidos del objeto del conflicto, los actos enunciados en la demanda, posteriores a la comunicación del Sr. Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes de 10 de marzo de 2016 en la que, en nombre del Gobierno de la Nación, se expone el criterio de que “la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de 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”, debiéndose limitar el conflicto, en caso de admisión del mismo, al contenido de la comunicación del Gobierno de la Nación en que expresa su criterio contrario a la comparecencia del Sr. Ministro de Defensa solicitada en su momento por la Comisión de Defensa del Congreso.

Además, pone de relieve que en el suplico de la demanda ni se concretan “*los actos ejecutados por invasión de atribuciones*”

cuya nulidad se solicita, ni se cita la comunicación de 10 de marzo de 2016. Entiende el Abogado del Estado que, si se atiende al suplico de la demanda, lo que se solicita no es la resolución de un conflicto concreto sino la elaboración de un tratado doctrinal sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones. Sin embargo el conflicto de atribuciones se plantea sobre un acto concreto y no tiene por objeto declaraciones interpretativas del Tribunal sobre los preceptos constitucionales en abstracto, sino la determinación de la titularidad de las competencias en conflicto y si se ha producido con la decisión impugnada una vulneración o menoscabo competencial.

A ese respecto, el Abogado del Estado delimita los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda y considera que al tratarse de un conflicto de atribuciones, los preceptos constitucionales impugnados deben tener relación con la delimitación competencial, y deben excluirse aquellos que contengan mandatos de constitucionalidad material. Afirma que no tiene sentido y no se argumenta en la demanda la conexión con el conflicto de los arts. 1, 9 y 23 CE, especialmente de este último, que contiene un derecho fundamental cuya vulneración puede ser recurrida en amparo, cosa que no consta que se haya hecho. Por lo tanto, a juicio del Abogado del Estado, la base jurídica del conflicto se encuentra en el art. 66 CE y, en cuanto desarrollo de este precepto, en los arts. 108, 109, 110 y 111 CE, preceptos que considera no han sido vulnerados. Concretamente, y en la medida en que el origen del presente proceso es la negativa del Gobierno a acceder a la comparecencia del Ministro de Defensa, el precepto vulnerado sería el art. 110 CE que regula las comparecencias, que permiten obtener información que tendrá por objeto verificar si la actuación del Gobierno es acorde con los parámetros políticos de la Cámara y si es conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (cita la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7).

A continuación, el Abogado del Estado contesta las alegaciones formuladas en el conflicto de atribuciones, partiendo de la delimitación que de su objeto ha realizado. Así, niega que se haya producido un menoscabo de las atribuciones del Congreso de los Diputados por la decisión impugnada, para lo que parte de que el control sólo puede ejercerse sobre un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara. La forma de gobierno parlamentario conforme al art.

1.3 CE exige que el Gobierno, a través de su presidente, obtenga la confianza de la Cámara para ejercer sus funciones constitucionales (art. 97 CE), según se infiere, a su juicio, de la doctrina constitucional (cita las SSTC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 83/2016, de 28 de abril, FJ 8). Entiende el Abogado del Estado que el sistema constitucional se basa en que el Congreso de los Diputados proceda a la investidura de un Presidente del Gobierno. En otras palabras, la legitimidad del Gobierno depende del Parlamento, a través del establecimiento de una relación fiduciaria que se otorga en nuestro sistema constitucional de acuerdo con el procedimiento de investidura regulado en el art. 99 CE. Pero ello significa también que, mientras que el Congreso de los Diputados no haya procedido a otorgar la confianza a un Presidente del Gobierno, el sistema institucional carece de normalidad.

En una situación de Gobierno en funciones, ni el art. 66 CE, ni los arts. 108 y 110 CE habilitan al Congreso para ejercer la función de control del Gobierno, como tampoco habilita el art. 66 CE, para ejercer plenamente la función legislativa o la presupuestaria. Para el ejercicio de dichas funciones es necesario que el Gobierno cuente, mediante la investidura de su Presidente, con la confianza del Congreso. Afirma el Abogado del Estado que el control no es en sí mismo una forma de exigencia de responsabilidad, sino *un prius* a la exigencia de la misma responsabilidad, sin la que difícilmente puede entenderse. Esta es una de las razones en la que se fundamenta el informe que acompaña la respuesta del Gobierno a la solicitud de comparecencia del Sr. Ministro de Defensa, cuando se refiere a la existencia de un fraude a la Constitución, en la medida en que la exigencia de responsabilidad política y control político supone la utilización de unas normas (arts. 66 y 108 CE) en contra del sentido natural de lo que constituye un Gobierno parlamentario al que la propia Constitución alude en el art. 1.3, cuyo elemento nuclear, básico e insoslayable, no es otro que la existencia de una relación de confianza. En apoyo de este criterio el Abogado del Estado hace referencia a determinados Reglamentos de Parlamentos de las Comunidades Autónomas que han reconocido que toda actividad parlamentaria previa a la investidura del Gobierno es anómala (cita art. 165 del Reglamento del Parlamento Vasco y art. 141 del Reglamento de las Cortes Valencianas). A ello añade que en lo que discrepa con el argumento del Congreso de los Diputados es

que el art. 66.2 CE, al atribuir la función de control de la acción del Gobierno a las Cortes Generales, realice una “atribución directa y sin condiciones”. Al contrario, entiende el Abogado del Estado que la atribución del art. 66.2 CE se realiza en el marco del Gobierno parlamentario al que alude el art. 1.3 CE que exige la existencia de una previa relación de confianza. En la forma de Gobierno parlamentario es básica la relación de confianza que se otorga mediante la investidura. Dicha confianza determina que, a partir del momento en que se otorga, el Gobierno sea responsable ante la Cámara. Ahora bien, dicha exigencia de responsabilidad política presupone, inevitablemente, para poder formar este juicio de oportunidad, de un control previo, de naturaleza política, sobre el Gobierno. Destaca el Abogado del Estado que en la demanda se ha obviado todo análisis del concepto de control. En definitiva, afirma que en una forma de gobierno parlamentario el control es una consecuencia de la responsabilidad tal como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las mencionadas SSTC 81/2012 y 83/2016, o lo que es lo mismo, responsabilidad política que exige, como *un prius*, la existencia de una labor de control o verificación de la actuación del Gobierno.

Solo un Gobierno en plenitud de funciones, cuyo Presidente ha sido investido de acuerdo a un programa político expuesto ante el Congreso, puede ser objeto de control ya que, si no, no existen parámetros para el control de la acción del Gobierno, puesto que el control es una verificación o comprobación de una acción por parte del órgano que ejerce el control sobre el órgano controlado de acuerdo con los parámetros que fija el propio controlador. El control de un Gobierno en funciones que ha obtenido la confianza de una Cámara anterior es una anomalía constitucional, contraria al sistema de gobierno parlamentario que establece nuestra Constitución, donde el control está asociado a la responsabilidad política y no hay responsabilidad política que sea predicable respecto de un Gobierno en funciones. Entiende el Abogado del Estado que existen usos parlamentarios constantes y acreditados contrarios al control político de un Gobierno en funciones, tanto en el Congreso como en el Senado, que confirman las tesis que se mantienen en estas alegaciones. El hecho de que en la XI Legislatura se haya prolongado más tiempo que en legislaturas anteriores el periodo de Gobierno en funciones no puede servir

como fundamento para cuestionar el uso parlamentario consolidado y modificar de esta manera los criterios que han servido de base para el control parlamentario del Gobierno en funciones.

Asimismo, el hecho de que el Gobierno de la Nación haya comparecido, tanto en Pleno, como en Comisión, a lo largo del periodo en que se ha mantenido en funciones, no puede calificarse de incongruente con todo lo expuesto; sino que es una manifestación de lealtad institucional. El Gobierno ha considerado que existen determinadas actuaciones que deben ser explicadas en sede parlamentaria por lealtad hacia la Cámara y que no pueden demorarse a que el Congreso otorgue la confianza a un Gobierno, lo que puede dar lugar al establecimiento de una convención parlamentaria que, sin renunciar a la práctica parlamentaria consolidada de que la Cámara sólo puede controlar al Gobierno al que ha otorgado su confianza, permita la información sobre actuaciones del Gobierno en funciones en supuestos anómalos de demora excesiva en la formación del nuevo Gobierno.

Finalmente, mediante otrosí dice que resulta necesario para acreditar los usos parlamentarios expuestos en sus alegaciones disponer de determinados acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado, que enumera, solicitando al Tribunal, al amparo del art. 75.1 LOTC o del art. 89.1 LOTC, se pida al Congreso de los Diputados y al Senado las actas mencionadas.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de septiembre de 2016, acordó haciendo uso de lo dispuesto en el art. 89.1 LOTC y tal como solicitó el Abogado del Estado en el otrosí del escrito de alegaciones, conceder un plazo de diez días al Congreso de los Diputados y al Senado para que aportasen: los acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados de suspensión de plazos reglamentarios de las iniciativas remitidas al Gobierno de 27 de marzo de 1996 y de 6 de abril de 2000; las actas de la Mesa del Congreso de los Diputados de sus reuniones de 27 de marzo de 1996, 6 de abril de 2000, 2 de abril de 2004, 1 de abril de 2008 y 13 de diciembre de 2011; los acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en relación con los asuntos 062/000002, 062/000003, 062/000004 y 062/000005; los Índices Rojos correspondientes a las reuniones de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2016, 7 de junio de 2016 y 28 de

junio de 2016, especialmente las notas en relación con los asuntos 062/000002, 062/000003, 062/000004 y 062/000005; las actas de las reuniones de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2016, 7 de junio de 2016 y 28 de junio de 2016; el acuerdo de la Mesa del Senado de suspensión del plazo reglamentario respecto de preguntas con respuesta escrita adoptado en su reunión de 9 de abril de 1996; y las actas de la reunión de la Mesa del Senado de 9 de abril de 1996. Asimismo, acordó una vez recibida la anterior documentación, hacer entrega de copia de la misma a las partes personadas para que, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimasen oportuno.

8. Con fechas de 28 y 30 de septiembre de 2016 se presentaron en el Registro del Tribunal Constitucional sendos escritos de la Mesa del Senado y de la Mesa del Congreso de los Diputados en los que constan los acuerdos de remisión de la documentación solicitada, a los que se acompaña la misma.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 4 de octubre de 2016, acordó tener por recibida la anterior documentación remitida por el Senado y por el Congreso de los Diputados y, hacer entrega de copia de la misma a las partes personadas, para que, conforme a lo acordado en anterior providencia de 20 de septiembre de 2016, en el plazo de diez días, alegasen lo que estimasen oportuno.

10. Conforme a lo dispuesto en la referida providencia, con fecha de 18 de octubre de 2016, se presenta escrito en el Registro del Tribunal Constitucional en el que el Abogado del Estado solicita, al igual que en el escrito de contestación a la demanda, la inadmisión del conflicto y, subsidiariamente, su desestimación.

Afirma el Abogado del Estado que la documentación aportada fue solicitada para complementar, mediante documentos que no se encontraban a su disposición, sus alegaciones y la acreditación de que, en toda la historia de las Cortes Generales desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, existen usos parlamentarios constantes y acreditados contrarios al control político de un Gobierno en funciones, tanto en el Congreso como en el Senado.

En relación con dicha documentación realiza las consideraciones que se resumen a continuación:

i. Acuerdos adoptados por la Mesa del Congreso de los Diputados de suspensión de plazos reglamentarios de iniciativas remitidas al Gobierno de 27 de marzo de 1996 y de 6 de abril de 2000. Afirma el Abogado del Estado que dichos acuerdos, así como los de 2 de abril de 2004, 1 de abril de 2008 y 13 de diciembre de 2011, que ya habían sido aportados por el Gobierno, acreditan la existencia de una práctica consolidada por la propia Cámara de suspender los plazos reglamentarios de iniciativas, tanto de control como de cualquier otra naturaleza, que pudieran afectar al Gobierno en funciones. Tal como consta en el propio texto del acuerdo reiterado, la suspensión de los plazos se mantendría hasta que se adoptare el acuerdo que proceda una vez producida la investidura del Presidente del Gobierno.

ii. Actas de la Mesa del Congreso de los Diputados en sus reuniones de 27 de marzo de 1996, 6 de abril de 2000, 2 de abril de 2004 y 13 de diciembre de 2011. Señala el Abogado del Estado que las actas remitidas por el Congreso se corresponden con las reuniones de la Mesa, al inicio de cada Legislatura, en las que se acuerda la suspensión de los plazos que afectaban al Gobierno en funciones. Deduce de dichas actas que la práctica mantenida hasta 2016 había sido aceptada de forma unánime por todos los miembros de las Mesas afectadas, sin que ello generara debate alguno ni oposición por ningún miembro de la Mesa. Destaca del Acta de la Mesa del Congreso de los Diputados de 27 de marzo de 1996 que, en el curso de un debate sobre la conveniencia de retrasar la sesión solemne de inicio de la Legislatura a un momento posterior a la investidura, el Presidente de la Cámara realiza una serie de apreciaciones, vinculadas con el carácter parlamentario del Gobierno y el control al mismo: recuerda que la primera obligación de la Cámara tras su constitución es la de investir a un candidato a la presidencia del Gobierno y condiciona la actividad habitual de la Cámara, entre la que se encuentra el control a la celebración de la sesión solemne, que no debe realizarse antes de la investidura. A juicio del Abogado del Estado, de las palabras del Presidente de la Cámara puede deducirse el sinsentido que supondría iniciar la actividad ordinaria de la Cámara antes de que se produjera la investidura, con un Gobierno en funciones en minoría.

iii. Solicitudes de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados para celebrar la comparecencia ante la misma de distintos miembros del Gobierno para informar sobre distintas cuestiones. En todas ellas, la Mesa acuerda inadmitir la convocatoria de la Diputación Permanente por exceder de las competencias de la misma conforme a la Constitución, el Reglamento y los precedentes, de lo que deduce el Abogado del Estado que existen momentos de la Legislatura en que un Gobierno no es sometido al control del Parlamento. Por otro lado, la razón que esgrime el Congreso de los Diputados para entender que no cabe control de la Diputación Permanente sobre el Gobierno esté o no en funciones es la misma que argumenta el Gobierno en funciones frente a la pretensión de la Cámara de someter al control al Gobierno en funciones: la existencia de precedentes o usos parlamentarios reiterados.

iv. Notas relativas a asuntos incluidos en el índice de las reuniones de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2016, 7 de junio de 2016 y 28 de junio de 2016. De dichas Notas infiere el Abogado del Estado la confirmación del argumento del Gobierno de que la ausencia de control es práctica usual y reiterada cuando la Cámara está disuelta y que dicha decisión se adopta a la vista de usos parlamentarios reiterados. Igualmente resalta que en las Actas de las reuniones de la Mesa de la Diputación Permanente en los que se deliberó sobre esos mismos asuntos consta que el acuerdo se adoptó sin oposición de ningún integrante de la Mesa.

v. Finalmente, de la documentación remitida por el Senado, el Abogado del Estado infiere que existe un uso parlamentario consolidado en virtud del cual dicha Cámara no inicia el control al Gobierno hasta que las Cortes Generales por medio del Congreso hayan otorgado la confianza a un nuevo Gobierno.

En conclusión, afirma el Abogado del Estado, a la vista de la documentación aportada, que en toda la historia de las Cortes Generales desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, existen usos parlamentarios constantes y acreditados contrarios al control político de un Gobierno en funciones, tanto en el Congreso como en el Senado, que confirman las tesis que se mantienen en las alegaciones en contestación a la demanda. El hecho de que en la

XI Legislatura se haya prolongado más tiempo que en legislaturas anteriores el periodo de Gobierno en funciones, no puede servir como fundamento para cuestionar el uso parlamentario consolidado y modificar de esta manera los criterios que han servido de base para el control parlamentario del Gobierno en funciones.

11. La Letrada de las Cortes Generales, mediante escrito presentado el 21 de octubre de 2016, reitera su solicitud de estimación del conflicto y formula las alegaciones que se resumen a continuación, relativas no sólo a la prueba solicitada por el Abogado del Estado, sino también a las alegaciones formuladas en el escrito de oposición a la demanda.

En primer lugar, se afirma la legitimación de la Mesa de la Diputación Permanente para plantear el conflicto ya que es el órgano encargado de ejecutar la decisión del Pleno de plantear el conflicto de atribuciones. El art. 73.1 LOTC requiere acuerdo del órgano plenario para estimar si otro órgano constitucional se ha atribuido funciones que no le corresponden. Por lo tanto, el Pleno adopta el acuerdo de planteamiento del conflicto siendo el requerimiento, conforme al citado art. 73.1 LOTC, un acto derivado de dicho acuerdo. Lo importante, conforme a la doctrina constitucional (cita la STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 5), es que exista un acuerdo del que se desprenda una evidente voluntad de interponer el conflicto, lo que es innegable en este caso. Aunque en dicho acuerdo no se contenga la fórmula subsidiaria de aprobar el conflicto para el caso de que fracase el requerimiento, ello no resulta necesario, porque la eficacia de este acto queda demorada a ese momento por directa aplicación del art. 73.2 LOTC. Aduce que la formalización y presentación posterior del conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 73.2 LOTC), es una actuación meramente procesal, pues el planteamiento ya está aprobado previamente a todos los efectos. Por lo tanto, el Pleno no tiene que volver a pronunciarse sobre el planteamiento de un conflicto, como una especie de reiteración o ratificación de su primera voluntad de interponer el conflicto. A ello añade que no hay en la LOTC una previsión de un trámite específico que exija que el órgano plenario tenga que volver a pronunciarse sobre la respuesta al requerimiento, como sostiene el Abogado del Estado. Especialmente, si la contestación es de ratificación del criterio original

del Gobierno como es el caso, no parece necesario que el Pleno tenga que volver a intervenir pues el conflicto subsiste tal y como antes había sido apreciado por el Pleno. Para apoyar dicha afirmación, la Letrada de las Cortes Generales hace referencia a la literalidad de la propuesta aprobada: “propuesta de planteamiento” y no “propuesta de requerimiento”, y esta propuesta de planteamiento ha de entenderse, a juicio de la Letrada de las Cortes Generales, en toda su extensión, incluyendo todos los actos de trámite subsiguientes y necesarios.

A su juicio, la LOTC no hace referencia a dos momentos distintos de intervención del Pleno sino a dos actuaciones: acuerdo plenario de planteamiento del conflicto (art. 73.1 LOTC) y, sin hacer referencia al Pleno, formalización del conflicto (art. 73.2 LOTC), entendiéndose que el inciso “a tal efecto” corrobora dicha afirmación. Por ello, la intervención de la Mesa de la Diputación Permanente solo se produce a efectos procesales, para acordar la presentación del conflicto mediante el correspondiente escrito con el contenido exigido por la LOTC, así como para acordar la consecuente personación de la Cámara y formulación de alegaciones. Es una decisión de la Mesa de la Cámara, no del Pleno, ya que la representación, personación y formulación de alegaciones de la Cámara ante el Tribunal Constitucional siempre se ha justificado aportando el correspondiente acuerdo de la Mesa. La peculiaridad de este supuesto es que el acuerdo de la Mesa se configura como un acuerdo debido u obligado, pues aprobado el planteamiento por el Pleno, se “planteará” el conflicto; es decir, e forma necesaria. De ahí la literalidad del acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, que estuvo plenamente a la decisión tomada por el Pleno, al decir en su apartado 1 que el conflicto se plantea “de conformidad” con ese acuerdo del Pleno, debido al carácter vinculante de la aprobación por el Pleno de la Cámara. Por lo tanto, el acuerdo de la Mesa no constituye ninguna decisión material sobre el hecho de plantear el conflicto, lo que ya se hizo por el Pleno, sino que se limita a ejecutar lo acordado por éste. Esta es la forma en la que debe ser interpretada la expresión del acuerdo de la Mesa de “plantear” el conflicto, término tomado literalmente del apartado 2 del art. 73 LOTC.

En segundo lugar, se rechaza el óbice planteado por el Abogado del Estado por la carencia de objeto del conflicto. Entiende la Letrada

de las Cortes Generales que el escrito de planteamiento se adecúa, tanto en su cuerpo como en el suplico, a la estructura y función del conflicto de atribuciones, ya que lo que pretende es preservar el ámbito de atribuciones de la Cámara, en particular su atribución constitucional de acordar la comparecencia de los miembros del Gobierno y su sometimiento a otras iniciativas de control por lo que se ajusta a lo dispuesto en el art. 75.2 LOTC. A su vez, no comparte que el objeto del conflicto sean las decisiones ya que, aunque el conflicto se haya materializado en unas concretas actuaciones o decisiones, el objeto del mismo no son tales actos sino la indebida asunción de una atribución constitucional conforme a lo dispuesto en los arts. 73.2 y 75.2 LOTC. Entiende la Letrada de las Cortes Generales que la interpretación que se realiza por el Gobierno del art. 73.1 LOTC haciendo referencia solo a las “decisiones”, mutila su sentido completo, pues lo que dice este precepto es que las decisiones se adoptan como consecuencia de que se están asumiendo atribuciones. Distingue, en consecuencia, entre que el ejercicio de una atribución se traduzca en actos o decisiones concretos, que pueden ser uno o varios seguidos a lo largo del tiempo como ocurre en este caso y el objeto del litigio, que no está conformado por cada una de las decisiones adoptadas sino por la atribución que se considera invadida, que es sobre lo que debe pronunciarse la sentencia *ex art. 75.2 LOTC*. Consecuentemente, en el suplico solo se debe identificar la atribución discutida y no es necesario precisar todos y cada uno de los actos en los que se ha plasmado su indebida asunción por el Gobierno, lo que se hace en el cuerpo de la demanda, conclusión a la que considera aplicable la doctrina sentada en las SSTC 143/1985, de 24 de octubre, y 166/1987, de 28 de octubre. La representante del Congreso identifica el núcleo del conflicto en que el Gobierno se ha atribuido la decisión sobre cuándo comparecer o realizar algunos de los actos debidos que le vinculan según la Constitución, decisión que es propia e indelegable del Congreso, conforme, a, las competencias que le corresponden *ex arts. 66, y 108 a 110 CE* y que se han manifestado a través de los diferentes actos expuestos en la demanda, actos concretos que evidencian la asunción por el Gobierno de una atribución constitucional de la Cámara y que guardan entre sí identidad total de razón, como lo demuestra el hecho de que, en todos ellos, el Gobierno se haya limitado a reproducir el

mismo argumento inicial de su escrito de 10 de marzo de 2016. Este escrito, aunque vaya referido a una comparecencia en concreto, viene a establecer un principio general de actuación del Gobierno, que luego aplica como regla a todos los demás supuestos. Ello determina, a juicio de la Letrada de las Cortes Generales, el carácter concreto del conflicto de atribuciones.

En tercer lugar, y en cuanto al fondo del asunto, entiende la Letrada de las Cortes Generales que, en la medida en que el Gobierno admite que es el propio Gobierno el que adopta la decisión de comparecer o de responder a preguntas escritas, o de contestar a las solicitudes de información, queda probado que ha asumido atribuciones de las Cámaras, sean de su Mesa, de su Junta de Portavoces o de sus Comisiones.

La consecuencia es que la actividad del Congreso deja de ser autónoma y la separación de poderes se rompe, pues los actos de la iniciativa y de la convocatoria no tienen eficacia por sí mismos, ya que la decisión sobre la sustanciación de las diferentes iniciativas parlamentarias será realmente adoptada por el propio Gobierno. En definitiva, la verificación de la indebida asunción por el Gobierno de atribuciones del Congreso determinaría la estimación del conflicto sin que fuese necesario definir ni la función de control ni el Gobierno en funciones. Asimismo, se esgrime que la finalidad del conflicto tiene que ver con la garantía del principio de separación de poderes (STC 45/1986, de 17 de abril).

Asimismo, la Letrada de las Cortes Generales rechaza la teoría del Gobierno de que sólo un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara puede ser objeto de control por esa Cámara. Se entiende que si el Gobierno en funciones no puede ser controlado, estaríamos ante otro sistema constitucional, y ésta es razón suficiente para descartar que ese control se haga depender exclusivamente de la confianza. El Congreso no mantiene que dicha función de control sea absoluta sino que hasta la investidura esta función está matizada. Lo contrario supondría que si el procedimiento del art. 99 CE se demora en su resultado, durante ese periodo se produce un vacío en el ejercicio de la función de control por la Cámara, a pesar de que el Gobierno sigue actuando *ex art.* 101.2 CE. Con ello queda roto un equilibrio fundamental del sistema parlamentario que comporta que el Gobierno

ha de dar cuenta de su actuación en sede parlamentaria desde el momento de constitución de las Cortes y no a partir de la investidura. Por tanto, el Parlamento debe siempre ejercer de contrapeso frente al Gobierno, y así se infiere del art. 29.2 de la Ley del Gobierno, al que el Abogado del Estado no hace referencia en sus alegaciones y de cuyo debate parlamentario deduce la Letrada de las Cortes Generales que la voluntad del legislador era que ambos controles, parlamentario y jurisdiccional, sean compatibles, y que la existencia del control parlamentario (político) por parte de las Cámaras no excluya el control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno. Entiende que ésta era la preocupación del legislador en aquel momento, que ni se plantea el tema del control parlamentario de los actos del Gobierno en funciones, quizá por entenderlo obvio, dada la amplitud de la fórmula utilizada.

Por otra parte, se afirma que el Gobierno no ha interpretado correctamente el contenido de la demanda, ya que el Congreso lo que defiende no es que la Cámara puede exigir responsabilidad a un Gobierno nacido de la Cámara anterior, sino que la función de control tiene valor autónomo y sirve para finalidades distintas a las de la responsabilidad, como son las de obtención de información, inspección, supervisión y cuestionamiento de las políticas del Gobierno, finalidades que pueden darse y agotarse en sí mismas, sin necesidad de ir dirigidas a la moción de censura o exigencia de responsabilidad.

La Letrada de las Cortes Generales finaliza señalando que se produce la ruptura del equilibrio constitucional si la actuación del Gobierno en funciones no es controlable por la Cámara. A su juicio, la definición del Gobierno en funciones no afecta al contenido de las funciones del Gobierno que son las mismas, con las salvedades del art. 21 de la Ley del Gobierno. Por lo tanto, si por mandato constitucional continua la acción del Gobierno se cumple el presupuesto habilitante para que pueda darse el ejercicio del control parlamentario que es la existencia de dicha acción del Gobierno (art. 66.2 CE). A su juicio, el control del Gobierno en funciones deriva directamente de un mandato de la Constitución (arts. 66.2 y 101.2), no del acto de la investidura o de la previa relación de confianza como dice el Gobierno. A efectos del control, lo decisivo jurídicamente es que materialmente exista una

acción del Gobierno. Frente a cualquier Gobierno debe haber siempre un Parlamento que lo controle (*checks and balances*).

El Congreso de los Diputados no defiende la primacía del Parlamento sino el equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Y ello no convierte al Parlamento en un poder atemporal sino que controla a un Gobierno que toma decisiones que han de ser conocidas por las Cámaras. Tampoco se puede compartir que haya habido, como entiende el Gobierno, un claro riesgo de abuso político, por el ejercicio por los parlamentarios de las funciones que tienen atribuidas. Además, la función de control no implica decisión por lo que no priva de autonomía al Gobierno en funciones. Asimismo, se rechaza que una nueva Cámara no pueda controlar al Gobierno en funciones por carecer de un criterio, ya que el control de la Cámara, cualquiera que sea la composición de ésta, sus mayorías o minorías, existe si hay acción del Gobierno y la Cámara siempre tiene un criterio, haya o no procedido a la investidura. Este criterio es el que se deriva de su composición política y es expresado por cada uno de sus miembros para cada cuestión que se le someta y que puede, por tanto, variar en cada caso. El objeto de control es la “acción” del Gobierno, según el art. 66.2 CE, no su programa político expuesto en la investidura.

Finalmente, se considera que la prueba solicitada es irrelevante porque no tiene que ver con el objeto del conflicto, ya que no hay ningún precedente que guarde identidad de razón con el caso presente por la novedad del mismo.

En este sentido se afirma que nunca se había producido una negativa del Gobierno ante un requerimiento de control por la Cámara ni el Gobierno había remitido un escrito como el del día 10 de marzo de 2016. Además, nunca se había iniciado una Legislatura en la que fuera previsible que no se produjera la investidura o que, en caso de producirse, tendría lugar en un momento muy posterior a la constitución de la Cámara.

Asimismo, se aduce que parte de los precedentes aportados se refieren a una regla interna sobre la suspensión de plazos hasta la investidura del Presidente del Gobierno. A su vez, los precedentes relativos a la Diputación Permanente se refieren a una situación distinta a la ahora planteada en que las Cámaras están disueltas (art.

78 CE). Discrepa, además, del valor que a los usos parlamentarios otorga el Abogado del Estado, no pudiendo acudir el Gobierno a los precedentes parlamentarios para resolver una cuestión de relación entre dos órganos constitucionales del Estado.

Finalmente, la Letrada de las Cortes Generales entiende que no existe contradicción en la función de calificación de la Mesa del Congreso de los Diputados, ya que el hecho de que la misma haya inadmitido o pospuesto la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias no supone que el Congreso de los Diputados mantenga que el Gobierno en funciones no pueda ser controlado, sino que ha atendido en sus decisiones al principio de competencia.

12. Por providencia de trece de noviembre de dos mil dieciocho se señaló para deliberación y fallo de esta. Sentencia el día catorce del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto entre órganos constitucionales del Estado planteado por el Congreso de los Diputados contra el Gobierno en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados.

Como consta en los antecedentes de esta Sentencia, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una solicitud de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de Defensa, para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016 en Bruselas y, en particular, sobre la nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados. Tras acordarse por la Mesa de la Comisión de Defensa la convocatoria de la Comisión el día 17 de marzo de 2016 para la celebración de dicha comparecencia, el Gobierno en funciones, mediante oficio de 10 de marzo, comunicaba el criterio del Gobierno, avalado por el informe que se adjuntaba, de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de 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.

El Pleno de la Cámara, en sesión celebrada el 6 de abril de 2016, aprobó la propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación como consecuencia de la invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016, a los efectos de reponer al Congreso de los Diputados en el pleno ejercicio de sus competencias constitucionales. El Gobierno se ratificó en su criterio al rechazar el requerimiento formulado por el Congreso de los Diputados, afirmando que “el Gobierno rechaza el requerimiento del Congreso de los Diputados por estimar que está actuando en el ejercicio constitucional de sus atribuciones y se ratifica en su criterio de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados”.

La Mesa de la Diputación Permanente, en reunión de 10 de mayo de 2016, adoptó el acuerdo, ante la contestación del Gobierno, de plantear, de conformidad con, el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 2016, el presente conflicto de atribuciones, conforme al art. 73.2 LOTC.

El Congreso de los Diputados aduce, como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes, que el criterio del Gobierno en funciones de no someterse a la función de control del Congreso de los Diputados en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y la Cámara, comporta la vulneración de los arts. 1, 9, 23, 66.2, 108, 109, 110 y 111 CE. Se afirma que, si bien la primera función que ha de desempeñar el Congreso de los Diputados es la investidura del Presidente del Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 99 CE, ello no obsta a que desde el momento de su constitución pueda ejercer las funciones que le corresponden conforme al art. 66 CE, entre las que se encuentra la función de control. Función de control que se asienta en la legitimidad democrática y en el carácter representativo de las Cortes Generales y que no deriva de la existencia de una relación de confianza con el Gobierno. Distingue entre control

y responsabilidad política, siendo diferentes los mecanismos establecidos para el ejercicio de uno y otra porque también lo son sus fines, puesto que la responsabilidad política se caracteriza por prever una sanción grave, cual es la remoción del Presidente del Gobierno. La situación en funciones del Gobierno no puede modificar el contenido del art. 66 CE, si bien la limitación de funciones del Gobierno tiene lógicamente consecuencias en el control parlamentario, por cuanto el objeto de este control es precisamente una acción del Gobierno que se encuentra restringida.

El Senado, por su parte, comparece por entender que el conflicto afecta a sus competencias constitucionales, como también se ha expuesto en los antecedentes. Diferencia, asimismo, entre responsabilidad política que se predica exclusivamente del Congreso (art. 108 CE) y función de control que se atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), lo que supone que el Senado ejerce la función de control sin contar con una relación de confianza con el Gobierno. Afirma, además, que el Gobierno en funciones está sometido al control de las Cortes Generales, pero que dicha función de control ha de atemperarse a la situación del Gobierno en funciones.

Finalmente, el Abogado del Estado, en los términos expuestos en los antecedentes, mantiene el criterio de que el control solo puede ejercerse sobre un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara.

2. Tras la exposición de los antecedentes de hecho del presente conflicto de atribuciones y de las posiciones de las partes, han de examinarse ahora una serie de cuestiones previas al enjuiciamiento del fondo del asunto.

A) En primer lugar, nuestro examen ha de comenzar por las objeciones de inadmisibilidad alegadas por el Abogado del Estado, en cuya resolución hemos de tener en cuenta nuestra doctrina conforme a la cual “los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción” (por todas, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2). A ello ha de añadirse la salvaguarda

del principio *pro actione* (entre otros, STC 132/2014, de 22 de julio, FJ 3) y el principio de proporcionalidad en la interpretación de los requisitos legales que disciplinan el acceso al proceso (en un sentido similar, STC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 3).

a) Tal y como hemos expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, el Abogado del Estado solicita la inadmisión del presente conflicto de atribuciones por la falta de legitimación de la Mesa de la Diputación Permanente para plantear el mismo. El representante del Gobierno admite el planteamiento del conflicto por la Diputación Permanente, al amparo de las competencias que le corresponden conforme al art. 78 CE, si bien entiende que la Mesa de la Diputación Permanente carece de legitimación ya que, según infiere del art. 73 LOTC, resultan necesarios dos acuerdos del Pleno de la Cámara: el relativo al requerimiento y el referido al planteamiento del conflicto. Al respecto afirma que la decisión de planteamiento del conflicto requiere una valoración de la respuesta dada al requerimiento lo que exige un nuevo pronunciamiento del Pleno, en este caso, de la Diputación Permanente. A mayor abundamiento, añade que en el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, adoptado el 6 de abril de 2016, no consta que el conflicto se planteara si no fuese atendido el requerimiento. Por lo tanto, conforme a lo dispuesto en el art. 73 LOTC y en los arts. 56 y 58 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), es insuficiente, a su juicio, el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente.

En relación con dicho óbice procesal se ha pronunciado la Letrada de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados, tal y como se ha dado cuenta en los antecedentes. Afirma que la Mesa de la Diputación Permanente puede plantear el conflicto de atribuciones conforme a lo dispuesto en el art. 73 LOTC, ya que lo que exige dicho precepto es un acuerdo del Pleno en el que se manifieste la voluntad inequívoca del mismo de plantear el conflicto de atribuciones por considerar que otro órgano constitucional se ha atribuido funciones que no le corresponden, siendo el requerimiento un acto derivado de dicho acuerdo. A su vez, y en su opinión, el art. 73.2 LOTC, por una parte, no exige expresamente otro acuerdo del Pleno, el cual sería innecesario sobre todo en este caso, en que el Gobierno se ha ratificado en su decisión, y, por otra, se refiere

a actuaciones procesales que realiza la Mesa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional.

Atendiendo a los antecedentes de hecho del presente conflicto entre órganos constitucionales, no cabe duda que mediante el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 6 de abril de 2016 se da inequívocamente cumplimiento a lo dispuesto en el art. 73.1 LOTC, que exige que el órgano constitucional, por acuerdo de su Pleno, estime que otro de los órganos a los que se refiere el art. 59.1.c) LOTC ha adoptado decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero. A su vez, mediante escrito de la misma fecha del Presidente del Congreso de los Diputados se daba cumplimiento a la previsión contenida en el art. 73.1 LOTC, conforme a la cual, el órgano que plantea el conflicto se lo hará saber así al otro órgano constitucional “dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque”. Respecto a dichos trámites el Abogado del Estado, en todo caso, no realiza objeción alguna.

Es en relación con el planteamiento del conflicto por la Mesa de la Diputación Permanente, respecto a lo que el Abogado del Estado opone un óbice de admisibilidad, por entender la falta de legitimación para interponer el presente conflicto de atribuciones, lo que habría comportado, a su juicio, el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 73.2 LOTC. A dicha cuestión, por lo tanto, hemos de ceñir nuestra respuesta.

Para ello, debemos comenzar por señalar que este Tribunal Constitucional ya ha establecido un criterio, reiterado en diferentes ocasiones (SSTC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3; 148/2012, de 5 de julio, FJ 2, 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 2; 62/2017, de 25 de mayo, FJ 2; y 16/2018, de 22 de febrero, FJ 3) que, si bien referido a otros procesos constitucionales, resulta plenamente aplicable al caso aquí planteado, y en virtud del cual este Tribunal Constitucional al admitir o inadmitir las controversias sometidas a su enjuiciamiento ha de regirse únicamente por lo dispuesto a tal efecto por su propia Ley Orgánica. Esto significa que la decisión en tomo a la admisión o inadmisión de un conflicto de atribuciones ha de venir determinada exclusivamente por lo que al respecto disponga la LOTC, en concreto

los arts. 73 y siguientes, reguladores de este tipo de proceso constitucional. En este sentido, el art. 1.1 LOTC y el principio *pro actione* impiden añadir requisitos procesales a los expresamente previstos en la LOTC.

Atendiendo a dicha premisa constatamos que, en efecto, el art. 73 LOTC no requiere expresamente dos acuerdos del Pleno del órgano constitucional para el planteamiento del conflicto de atribuciones. El art. 73.1 LOTC exige acuerdo plenario del órgano constitucional en el que ha de estimar que otro órgano de los previstos en el art. 59.1 c) LOTC adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero. Adoptado dicho acuerdo plenario se lo ha de comunicar al órgano que entiende ha asumido indebidamente atribuciones y solicitarle su revocación.

Esta es una actividad distinta al planteamiento y formalización del conflicto, a la que se hace referencia en el art. 73.2 LOTC, sin exigir dicho precepto un segundo acuerdo del Pleno, sino únicamente que el órgano requerido afirme que, actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o el transcurso de un plazo sin rectificar [en un sentido similar STC 92/2015, de 14 de mayo, FJ 2 b)}. Así, dicho apartado establece que “si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de aquella no rectificase en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. A tal efecto, presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que repute necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo”.

No puede afirmarse, como parece entender el Abogado del Estado, que haya una plena identidad entre el requerimiento previsto en el art. 63 LOTC, en los conflictos positivos de competencia (obligatorio en el caso del planteamiento del conflicto por los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y potestativo en el caso del planteamiento por el Gobierno del Estado), y la notificación del art. 73.1 LOTC, en los conflictos de atribuciones. Es cierto que tanto la

notificación como el requerimiento constituyen requisitos necesarios para la interposición del correspondiente conflicto, con la salvedad anteriormente señalada. Y que, formulados el requerimiento y la notificación, ambos tienen por finalidad la solución extraprosesal del conflicto y, en último término, evitar la conflictividad ante el Tribunal Constitucional.

En este sentido, podría entenderse que no se puede hurtar al Pleno del órgano constitucional, como no se le priva al correspondiente órgano ejecutivo del Estado o de las Comunidades Autónomas, el debate o la valoración de la contestación del órgano requerido o notificado. Sin embargo, la LOTC ha configurado el conflicto de atribuciones de forma diferente al conflicto positivo de competencia, ya que todo el procedimiento previsto en la citada Ley Orgánica no es sino una ejecución del acuerdo del Pleno previsto en el art. 73.1 LOTC y, si el órgano notificado se limita a afirmar que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes, no rectifica en el sentido que le hubiera sido solicitado, como determina el art. 73.2 LOTC, no será necesario otro acuerdo del Pleno puesto que el propio precepto permite el planteamiento del conflicto.

Consecuentemente, y siempre que concurren las circunstancias expresamente contempladas en el art. 73.2 LOTC, al no establecerse previsión alguna en nuestra Ley Orgánica respecto de la necesidad de un nuevo acuerdo del Pleno del órgano constitucional, no puede configurarse, al margen de la misma, un nuevo requisito adicional para el planteamiento del conflicto de atribuciones consistente en la exigencia de un nuevo acuerdo plenario relativo a la formalización del conflicto adoptado con posterioridad a la contestación al requerimiento, de tal suerte que el Pleno del Congreso de los Diputados debiera ratificarse formalmente en su iniciativa.

Resumiendo, en este caso el Gobierno de la Nación, en su contestación, concluyó que estaba actuando en el ejercicio constitucional de sus atribuciones y se ratificó expresamente en su criterio. A su vez, no hay constancia en este Tribunal Constitucional de que la Diputación Permanente reclamara para sí la adopción de un acuerdo sobre este asunto por entender que requería de una nueva valoración. Por lo tanto, la decisión se adoptó por el Pleno del órgano constitucional, como exige el art. 73 LOTC, habiéndose limitado la Mesa de la

Diputación Permanente a la ejecución de dicho acuerdo, por lo que la existencia o no de un segundo acuerdo de la Diputación Permanente, no vicia, en lo que hace a esa fase procesal y a la vista de lo dispuesto al efecto en la LOTC, su previa decisión de interponer el conflicto de atribuciones, y resulta suficiente, en este caso, que la Mesa de la Diputación Permanente haya planteado el conflicto de atribuciones, de conformidad con el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados 6 de abril de 2016.

Por todo lo anterior, no puede ser estimada esta solicitud de inadmisión formulada por el Abogado del Estado.

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado solicita, asimismo, la inadmisión del presente conflicto por la indeterminación de su objeto y de las pretensiones que formula. Por una parte, considera que el conflicto, conforme a lo dispuesto en el art. 73 LOTC, se ha de plantear respecto de “decisiones”, esto es, actos concretos que manifiesten el menoscabo competencia!, como sucede en los conflictos territoriales. Y si bien en el requerimiento se hace referencia a la comunicación del Gobierno de 10 de marzo de 2016, ni en el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente ni en la demanda se concreta la decisión que se impugna. En este sentido se pone de relieve que en el suplico de la demanda no se determinan “*los actos ejecutados por invasión de atribuciones*” cuya nulidad se solicita, ni se cita el oficio de 10 de marzo de 2016.

Por otra parte, afirma, en los términos expuestos en los antecedentes, que la pretensión contenida en el suplico es excesivamente amplia.

La Letrada de las Cortes Generales, como se recoge en los antecedentes, rechaza dicho óbice, afirmando que el objeto del litigio no está conformado por cada una de las decisiones adoptadas, sino por la atribución que se considera invadida, que es sobre lo que debe pronunciarse la sentencia ex art. 75.2 LOTC. Por lo tanto, en el suplico solo se debe identificar la atribución discutida y no es necesario precisar todos y cada uno de los actos en los que se ha plasmado su indebida asunción por el Gobierno, lo que se hace en el cuerpo de la demanda, conclusión a la que considera aplicable la doctrina sentada en SSTC 143/1985, de 24 de octubre y 166/1987, de 28 de octubre. Asimismo, defiende el carácter concreto del presente

conflicto de atribuciones, ya que se formula atendiendo al principio general de actuación del Gobierno formulado en el inicial escrito de 10 de marzo de 2016, reiterado en los demás supuestos relacionados en la demanda.

Atendiendo a la regulación prevista en la LOTC y a la configuración que ya hemos realizado en Sentencias anteriores sobre el conflicto de atribuciones debemos rechazar este óbice planteado por el Abogado del Estado.

Ha de tenerse en cuenta que los preceptos que regulan el conflicto de atribuciones determinan el contenido del escrito de interposición del mismo al prever que se “presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que reputa necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo” (art. 73.2 LOTC).

La demanda se adecúa a los requisitos que expresamente determina el art. 73.2 LOTC, ya que se especifican los preceptos que se consideran vulnerados y se formulan las alegaciones que se han estimado oportunas, así como se acompaña de los antecedentes que se han considerado necesarios y de la comunicación de que se ha cumplimentado el requerimiento conforme a lo dispuesto en el art. 73.1 LOTC. Además, se acomoda a la exigencia general del art. 85.1 LOTC, de que el escrito sea fundado y fije con precisión y claridad lo que se pida.

En efecto, el conflicto de atribuciones tiene por objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC a consecuencia de actos y decisiones de otro órgano constitucional, bien por invasión o usurpación de atribuciones ajenas o en un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones (en este sentido, SSTC 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 26 de abril). Dicha reivindicación competencial, en este caso, de lesión por menoscabo de atribuciones, está claramente expresada en el suplico de la demanda cuando solicita a este Tribunal que se dicte Sentencia determinando que corresponde al Congreso de los Diputados la atribución constitucional controvertida y, en consecuencia, declare que el Gobierno en funciones está sometido al

control de la Cámara previsto en el art. 66 CE. Asimismo, se solicita la nulidad de los actos ejecutados por invasión de atribuciones.

Dichos actos, aunque no relacionados en el suplico de la demanda, están recogidos en el cuerpo de la misma. El encabezamiento de la demanda expone que se plantea conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno tras haberse recibido, con fecha de 6 de mayo de 2016, respuesta del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes en el que se rechaza el requerimiento del Congreso de los Diputados de revocar el criterio del Gobierno de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados. Dicho criterio, tal y como consta en el cuerpo de la demanda, se manifestó en el oficio de 10 de marzo 2016 del Ministerio de la Presidencia y se reiteró en sucesivos escritos remitidos al Congreso los Diputados por el Gobierno en funciones.

Consta en la demanda, así como en el requerimiento formulado por el Presidente del Congreso de los Diputados, que el presente proceso se suscita precisamente por el mencionado criterio del Gobierno de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados. Asimismo, en el acuerdo del Pleno de la Cámara de 6 de abril de 2016, por el que se aprueba la propuesta de planteamiento de conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación, se determina que el mismo es consecuencia de la invasión de las atribuciones de esta Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno que fue comunicada mediante el ya citado oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016.

Por otra parte, en relación con la alegación del Abogado del Estado de que la pretensión contenida en el suplico de la demanda es excesivamente amplia, debemos señalar que la pretensión suscitada es tan amplia como lo es la formulación del criterio del Gobierno que da origen al conflicto de atribuciones, de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados. Además, y pese a los términos en los

que se formula la pretensión, que no pueden ser otros, como se ha señalado, dado el criterio del Gobierno frente al que se reacciona, la demanda relaciona los actos en los que se formula dicho criterio a partir del oficio de 10 de marzo de 2016 del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, tal y como se ha dejado constancia en los antecedentes de la presente Sentencia.

En definitiva, aunque el suplico es la “parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso” (SSTC 201/2013, FJ 2 y 195/1998, FJ 1), tiene razón la Letrada de las Cortes Generales cuando afirma que el objeto del conflicto es la precisión de la atribución discutida. Consecuentemente, el hecho de que no se relacionen dichas decisiones en el suplico de la demanda, no comporta la inadmisión del conflicto dado que en el mismo se expresa la pretensión que se ejerce ante el Tribunal en forma de vindicación de las atribuciones y de declaración de nulidad de los actos que dieron lugar a la presunta vulneración y que se especifican en el cuerpo de la demanda [en un sentido similar, respecto al *petitum*, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 b)1, todo ello sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto al acto que da lugar a la presunta vulneración aducida en el presente proceso.

Por lo tanto, atendiendo a que finalidad decisiva y principal de este proceso es el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 6), se ha de rechazar este óbice planteado por el Abogado del Estado.

B) Una vez rechazados los óbices aducidos por el Abogado del Estado, debemos referirnos a otras cuestiones previas a nuestro enjuiciamiento de fondo.

El Abogado del Estado aduce en sus alegaciones que la exigencia de control a un Gobierno en funciones es contraria al uso parlamentario consolidado en el Congreso de los Diputados. Señala que existe un uso parlamentario acreditado a lo largo de todas las legislaturas que ha excluido del control a los sucesivos Gobiernos en funciones, lo que prueba que la activación de los mecanismos de control previstos en el art. 66 CE exige el previo otorgamiento de la confianza a un Presidente del Gobierno.

Respecto a los usos parlamentarios, hemos mantenido que los mismos “han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un

importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras’. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios ‘siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho’, de modo que son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria (SSTC 206/1992, de 21 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7, y 76/2017, de 19 de junio, FJ 5)” [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8].

Ahora bien, el supuesto uso al que se refiere el Abogado del Estado no viene a constituir sino una práctica organizativa realizada al comienzo de cada legislatura, sobre una cuestión interna de cada Cámara. Debemos comenzar advirtiéndole que la referencia a dicha práctica, en la que insiste el Abogado del Estado, carece de virtualidad a los efectos que ahora nos interesan. La razón estriba en que el contexto al que hace referencia dicha práctica no es equiparable a aquél en el que se suscitó el presente conflicto.

Los precedentes a los que alude el Abogado del Estado han tenido lugar en el inicio de legislaturas en las que había la fundada certeza de dar próximo cumplimiento a lo dispuesto en el art. 99 CE, lo que daba lugar a que las Cortes Generales adoptasen acuerdos en los que, por propia decisión, posponían sus actuaciones. En efecto, hemos de convenir con la Letrada de las Cortes Generales que lo acaecido en la XI Legislatura, en la que se suscitaban grandes dudas sobre la posibilidad de investir Presidente del Gobierno, lo cual finalmente no tuvo lugar, carecía de precedentes en la reciente historia constitucional española. Esta era la primera vez en la que no había previsión de una investidura del Presidente del Gobierno próxima en el tiempo. Y era dicha previsión temporal la que, a la vista de los precedentes aportados, determinaba que la Mesa de la Cámara adoptase el acuerdo de posponer la tramitación de las iniciativas parlamentarias. Ninguna razón hay para entender que dicho acuerdo se adoptaba por otras circunstancias diferentes.

El Abogado del Estado hace, asimismo, referencia a supuestos usos parlamentarios reiterados, que infiere de reuniones de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, y que, en

su opinión, confirmarían que hay momentos en los que un Gobierno no está sometido al control del Parlamento, así como la ausencia de control cuando la Cámara está disuelta. Sin embargo, tampoco la alusión a dichos precedentes es relevante en el presente proceso, porque el conflicto se suscitó habiéndose constituido ambas Cámaras y sin concurrir los supuestos en los que la Diputación Permanente ha de ejercer sus funciones, por no estar reunidas las Cámaras, expirado su mandato o por haber sido disueltas (art. 78 CE).

C) Finalmente, debemos referirnos a la pervivencia del presente conflicto toda vez que el mismo ha sido planteado en una legislatura que en el momento de nuestro pronunciamiento ha terminado. Dicha circunstancia no tiene otros efectos que los que en su caso se deriven de la modulación de nuestro fallo. En efecto, el criterio del Gobierno en funciones, que ha sido identificado como acto lesivo de la atribución constitucional controvertida, ha sido adoptado en el seno de una legislatura que ha concluido. Sin embargo, y como asimismo señalamos en STC 234/2000, FJ 6, “el conflicto ha sido suscitado, en consecuencia, sobre la base de una controversia competencia! real y efectiva en el momento de su formulación, y en tales términos pervive y subsiste, a la vista de las alegaciones formuladas por las partes, entre ambos órganos constitucionales en el momento de su resolución, requiriéndose de este Tribunal un pronunciamiento sobre su titularidad. La controversia competencial sigue abierta, por lo tanto, como objeto del proceso conflictual, cuyo interés en garantizar la existencia misma de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias así como en preservar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales (STC 45/1986, FJ 4)” y no puede quedar enervado, en este caso, por producirse nuestro pronunciamiento cuando ha finalizado dicha legislatura.

3. Realizadas las anteriores consideraciones, debemos atender ahora a la delimitación del presente conflicto de atribuciones, tanto en relación con el acto o los actos que lo suscitan, como respecto a los motivos que sustentan el mismo.

a) En primer lugar, el Abogado del Estado afirma que el presente proceso ha de quedar limitado al contenido de la comunicación del Gobierno de la Nación en que expresa su criterio contrario a la

comparecencia del Ministro de Defensa solicitada en su momento por la Comisión de Defensa del Congreso y, por lo tanto, excluidos del análisis de este Tribunal los actos, enunciados en la demanda, posteriores a dicha comunicación.

Como hemos puesto de relieve con anterioridad, en la comunicación del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016, en nombre del Gobierno de la Nación, se expone el criterio de que “la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control –entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de 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”.

Tal y como consta en los antecedentes de esta Sentencia, dicho criterio del Gobierno de que la Cámara no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados, se reiteró en otros escritos remitidos a dicha Cámara con ocasión de la tramitación de diferentes iniciativas de control.

El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 6 de abril de 2016, aprobó la “propuesta de planteamiento del conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación como consecuencia de la invasión de atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016”.

Este acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados limita los términos del presente proceso constitucional al oficio de 10 de marzo de 2016. Por lo tanto, el mismo se circunscribe al criterio del Gobierno contrario a someterse a la función de control de la Cámara y, en consecuencia, contrario a la comparecencia del Sr. Ministro de Defensa solicitada en su momento por la Comisión de Defensa del Congreso. Criterio que, en todo caso, el Gobierno reiteró, como hemos señalado, con ocasión de la tramitación de otras iniciativas de control. Nuestro pronunciamiento deberá determinar si dicho criterio del Gobierno vulneró las atribuciones del Congreso de los Diputados.

b) En relación con los motivos esgrimidos, afirma el Abogado del Estado que, al tratarse de un conflicto de atribuciones, los precep-

tos constitucionales cuya vulneración se aduce deben tener relación con la delimitación competencial, y han de excluirse aquellos que contengan mandatos de constitucionalidad material. En consecuencia, y a su juicio, debe limitarse el Tribunal Constitucional al análisis de la vulneración de los arts. 66 y 110 CE, este último por ser el precepto dedicado a las comparecencias, y ha de excluirse la vulneración de los arts. 1 y 9 CE y, especialmente, del art. 23 CE que contiene un derecho fundamental que, en su caso, debe ser tutelado mediante el recurso de amparo constitucional.

Al respecto debemos recordar que el conflicto de atribuciones garantiza la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias y el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales. Lo que se pretende, a través de este proceso, es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.1.c) LOTC frente a la decisión de otro (en este sentido, STC 234/2000, FJ 5). Y como hemos recordado en las SSTC 3⁴/₂018, de 12 de abril, FJ 3 a) y 44/2018, de 26 de abril, FJ 2 a), tanto puede plantearse en los supuestos de invasión o usurpación de atribuciones ajenas, como en el supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones. El vicio que se aduce en este proceso es una invasión o menoscabo de atribuciones que, a juicio del promotor del conflicto, no respeta esa distribución de poderes, por lo que para su resolución habrá que atender a las normas constitucionales que definen dicha distribución.

En efecto, el criterio del Gobierno, de que no se puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control del Congreso de los Diputados, ha frustrado el ejercicio de una atribución que la Cámara considera como propia. La finalidad de este proceso será, en consecuencia, determinar si la decisión del Gobierno en funciones de no someterse a la función de control del Congreso de los Diputados ha producido o no el menoscabo de dicha atribución del Congreso. En su resolución cabe tomar en consideración, junto a las normas que definen las atribuciones constitucionales del Congreso de los Diputados y del Gobierno, otros preceptos constitucionales de contenido diverso, que son referencia adecuada, para las partes y para el propio Tribunal, a efectos de fijar en sus justos términos el sentido

y alcance de una controversia de este género [en un sentido similar, respecto a un conflicto positivo de competencia, STC 52/2017, de 10 de mayo, FJ 2 a)].

El debate ha de centrarse, en primer lugar, en los preceptos constitucionales que atribuyen las respectivas competencias, que han de interpretarse conforme a las normas que enmarcan las mismas. En consecuencia, la controversia trabada ha de resolverse principalmente atendiendo al alcance del art. 66.2 CE que atribuye a las Cortes Generales la función de control de la acción del Gobierno. Ello sin perjuicio de que, en la medida en que hemos limitado el objeto del presente conflicto al criterio expresado en la negativa a la comparecencia del Ministro de Defensa, hemos de tener presente la posible contravención del art. 110 CE. Preceptos que, en todo caso, han de ser interpretados conforme a las previsiones constitucionales necesarias para el entendimiento de las relaciones entre las Cortes Generales, y específicamente entre el Congreso de los Diputados, y el Gobierno en la medida en que, como señalamos, “es necesario efectuar una interpretación sistemática de la Constitución, ya que los preceptos constitucionales no pueden ser interpretados aisladamente y desde sí mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados” (ATC 60/1981, FJ 2), pues “negar tal posibilidad sería desconocer el principio mismo de unidad de una Constitución que ‘no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos’ (STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4), así como el valor de la interpretación sistemática trasunto de aquel principio de unidad de la Constitución” [por todas SSTC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4, 16/2003, de 30 de enero, FJ 5 y 52/2017, de 10 de mayo, FJ 2 a)].

En este sentido, y atendiendo a lo planteado en el presente proceso, debemos tener en cuenta, asimismo, que hemos declarado que resulta imprescindible, para dilucidar las cuestiones y dificultades que puedan plantear los complejos procedimientos propios del modelo parlamentario, que el mismo no sea considerado únicamente como un mero mecanismo técnico, sino que se inserta en el orden de valores y principios a los que sirve; valores y principios que han de inspirar la interpretación de las normas que lo regulan (SSTC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 6, y 15/2000, de 20 de enero, FJ 6).

En definitiva, la controversia planteada habrá de resolverse atendiendo a lo dispuesto en el art. 66.2 CE, sin que ello suponga la exclusión del análisis de la contravención del art. 110 CE y, en su caso, de los arts. 1, 9 y 23 CE.

4. La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado empoderado constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación, democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en *prius* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de “*checks and balances*” (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder.

Aplicando dichos principios, ínsitos en nuestra Constitución, hemos afirmado en numerosas ocasiones que el “imperio de la Constitución como norma suprema” (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE). Este ha de ser concebido como el conjunto de instituciones y órganos que ejercen, en todo el territorio, poder público [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4 a)]. Y que “como consecuencia recae sobre los titulares de cargos públicos un cualificado deber de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones

de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3, y 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho. El sometimiento de todos a la Constitución es “otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente” [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), “requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de unidad frente a ella” [STC 259/2015, FJ 4 b)].

5. En los términos en los que se ha formulado el presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado, la cuestión fundamental que ha de dilucidarse es si el criterio del Gobierno de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones (art. 101.2 CE) a iniciativas de control, en la medida en que no existe una relación de confianza entre éste y la Cámara, ha vulnerado las atribuciones de la misma y, en concreto, el ejercicio de la función de control que le atribuye expresamente el art. 66.2 CE, conforme al cual las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno.

Para ello, y atendiendo a que la cuestión suscitada se ha planteado en un proceso en el que el interés que ha de ser preservado es estrictamente el del respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado ‘división de poderes’ (SSTC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4 y 234/2000, FJ 4), debemos recordar lo ya afirmado por este Tribunal Constitucional respecto a la estructura constitucional del Estado en la que se enmarcan las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno. Seguidamente nos referiremos a la función de control que establece el art. 66.2 CE, y cuya presunta vulneración da origen al presente proceso, así como a los diferentes instrumentos para su ejercicio. Finalmente, dado que la causa de que se haya producido la vulneración aducida ha sido la negativa al ejercicio de dicha función de control respecto al Gobierno en funciones, resulta necesaria la

alusión a dicha institución, para determinar el marco dentro del que ha de ser examinado el problema constitucional que se nos suscita.

6. Ya hemos tenido oportunidad de señalar, en diferentes ocasiones, que, “conforme al art. 1.1 CE, ‘España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho’ y que es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. El papel esencial y de centralidad que en nuestro Estado juega el Parlamento aparece reflejado en la Constitución ya en su primer artículo, donde se declara que la ‘forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria’ (art. 1.3 CE). La soberanía nacional, advierte el apartado 2 del mismo precepto, ‘reside en el pueblo español’, y son las Cortes Generales las que, según expresa el art. 66.1 CE, le representan. De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que s atribuye la Constitución (art. 66.2 CE) [SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3 y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11].

Siendo la forma política de nuestro Estado la monarquía parlamentaria, a las Cortes Generales les corresponde, de acuerdo con ello, la representación del pueblo español y la función, entre otras tareas capitales, de controlar la “acción del Gobierno” (art. 66.1 y 2 CE) [STC 191/2016, de 15 de noviembre FJ 6 C) c)]. Tal y como se infiere de nuestra doctrina, las funciones de las Cortes Generales se fundamentan en el carácter representativo de las mismas (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2, en relación a la función legislativa).

En un sistema basado en la centralidad parlamentaria, las Cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las facultades parlamentarias de iniciativa y de control (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17). Ahora bien, la centralidad y “supremacía del Parlamento” (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5) que de ello deriva ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales [STC 191/2016, FJ 6 C) c)].

La Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4 y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) [STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7].

Esta distribución o equilibrio de poderes que, como hemos adelantado, responde a la forma parlamentaria de Gobierno (art. 1.3 CE), y más específicamente, a lo que se ha dado en denominar “parlamentarismo racionalizado” (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6), la realiza la Constitución en sus Títulos III, De las Cortes Generales, y IV, Del Gobierno, definiendo, a su vez, el Título V, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que vienen a establecer el sistema de frenos y contrapesos_ en que consiste la democracia (STC 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 2).

Conforme a la definición constitucional, las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE), del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE), ejercen la potestad legislativa, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución (art. 66.2 CE). Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno se materializan, principalmente, en la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99 CE), la cuestión de confianza (arts. 112 y 114.1 CE) y la moción de censura (arts. 113 y 114.2 CE), así como en que, a su vez, el Presidente del Gobierno puede proponer al Rey la disolución de las Cámaras (art. 115 CE). Además, tras investir el Congreso de los Diputados al Presidente del Gobierno (art. 99 CE), éste conforma el Gobierno (art. 100 CE) que dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado; y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE). Por lo tanto, la Constitución ha atribuido, de un lado, al Congreso de los Diputados la elección del candidato a la Presidencia

del Gobierno para su nombramiento por el Rey (art. 99 CE) y, de otro, al Presidente del Gobierno, la elección de los miembros del Gobierno, también para su nombramiento por el Rey (art. 100 CE) (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

Las formas de gobierno parlamentario se basan en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras (SSTC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 4) y, concretamente, en nuestra Constitución, en la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 8). Relación que vincula a un gobierno parlamentario (STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 5) y a la que, como ya hemos señalado, se refieren el citado art. 99, en sus apartados 2, 3, 4 y 5, y los arts. 101, 112, 113 y 114 CE.

Conforme a los referidos preceptos, la relación de confianza se inicia con la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99.3 CE), contemplando nuestra Constitución, como supuestos de pérdida de la misma (art. 101 CE), el fracaso de una cuestión de confianza (art. 112 CE) o el éxito de una moción de censura (arts. 113 y 114 CE) [STC 233/2006, de 6 de julio, FJ 5].

Por lo tanto, tras la celebración de las elecciones, la relación de confianza no se inicia hasta que el Congreso de los Diputados, conforme a lo dispuesto en el citado art. 99 CE, elige al Presidente del Gobierno. En consecuencia, resulta indubitado, y no lo niega la Letrada de las Cortes Generales en representación del Congreso de los Diputados, que la primera responsabilidad de dicha Cámara, as cada renovación (art. 99 CE), es otorgar dicha confianza al Presidente de Gobierno.

Y es, precisamente, en la inexistencia de dicha relación de confianza, por no haberse investido al Presidente del Gobierno, en la que sustentó el entonces Gobierno en funciones su criterio, que ha dado lugar al presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado, de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control en la medida en la que no existe relación de confianza entre éste y dicha Cámara. 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.

7. Las partes en este conflicto coinciden en que la función de control, prevista en el art. 66.2 CE, es propia de la forma de gobierno parlamentario, pero difieren en su interpretación. Como ya se ha expuesto, la Letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, considera que la función de control prevista en el art. 66.2 CE se asienta en la legitimidad democrática y en el carácter representativo de las Cortes Generales y no deriva de la relación de confianza con el Gobierno, debiéndose diferenciar entre función de control y exigencia de responsabilidad política. En el mismo sentido, la representación procesal del Senado distingue, asimismo, entre responsabilidad política, que se predica exclusivamente del Congreso (art. 108 CE), y función de control, que se atribuye a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), lo que comporta que el Senado ejerza la función de control sin que exista una relación de confianza con el Gobierno. Por su parte, el Abogado del Estado mantiene el criterio de que el control sólo puede ejercerse sobre un Gobierno que cuente con la confianza del Congreso de los Diputados.

Según el planteamiento de las partes en este proceso constitucional, la posibilidad de que el Gobierno en funciones pueda ser sometido, en su caso, a la función de control que a las Cortes Generales reconoce el art. 66.2 CE, depende de la interpretación que se realice de la vinculación de la función de control con la relación de confianza entre el Gobierno y el Parlamento.

La Constitución no define en qué consiste la función de control de la acción del Gobierno que atribuye a las Cortes Generales su art. 66.2, sino que se limita a establecer diferentes instrumentos de control en su Título V; instrumentos de control que regulan, de manera singular, los Reglamentos de ambas Cámaras.

Ahora bien, no puede olvidarse que el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno. Por lo tanto, se ejercerá no solo a través de los instrumentos que forman parte de la función de control, sino también a través de la función legislativa y de la función presupuestaria.

Debemos referirnos ahora, sin embargo, a un concepto más limitado de la función de control, que no incluya otras funciones que corresponden al Parlamento, sino únicamente la función de control de la acción del Gobierno, reconocida expresamente en el citado art. 66,2 CE, ya que la misma es la que se cuestiona en el presente proceso.

En su análisis debemos partir de la consideración de que, aunque no pueda inferirse de nuestra Constitución una identificación plena entre relación de confianza y función de control, como ya hemos afirmado y posteriormente analizaremos, tampoco puede negarse que ambos conceptos están estrechamente relacionados. De ahí que el Título V de la Constitución, que contempla las relaciones con otros órganos constitucionales (STC 83/2016, FJ 12), bajo la rúbrica “de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales” comience estableciendo que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. Además, normalmente, el control de la acción de Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último término, a exigir la responsabilidad política del Gobierno.

Ahora bien, que ello sea así como regla general no significa que, excepcionalmente, como lo son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no pueda ejercerse la mencionada función de control. Entre las razones que avalan la posibilidad de que las Cortes Generales ejerzan la función de control de la acción del Gobierno cuando está en funciones se encuentran, al menos, las siguientes:

a) En primer lugar, como hemos señalado, la función de control corresponde a las Cortes Generales ya que España es una democracia parlamentaria (art. 1 CE) en la que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE). De esta manera, podemos afirmar que la función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentaria y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Función que no puede verse limitada más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso (en este sentido, respecto a la función legislativa, STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3), no conteniendo nuestro texto constitucional, en principio, ninguna excepción al ejercicio de la misma.

b) En segundo lugar, no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, Cámara con la que no existe relación de confianza con el Gobierno, en el sentido expuesto.

Es cierto, como aduce el Letrado de las Cortes Generales en representación del Senado, que hay una razón evidente para entender que no es posible la identificación de función de control con relación de confianza. Y ésta no es otra que, así como la relación de confianza se establece entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, a través de la investidura de su Presidente (art. 99 CE), la función de control corresponde a las Cortes Generales. En efecto, la función de control, que reside en las Cortes Generales el art. 66.2 CE, se ejerce por cada una de las Cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en su Título V (en relación con la función legislativa, STC 234/2000, FJ 13). La función de control, en consecuencia, se ejercerá por ambas Cámaras a través de los instrumentos del Título V CE. De los contemplados en dicho título, los previstos en los arts. 109, 110 y 111 CE corresponden a ambas Cámaras; mientras que la moción de censura y la cuestión de confianza sólo al Congreso de los Diputados.

c) Y, finalmente, no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden, en principio, ejercerse aunque no exista esa relación. En efecto, resulta necesario diferenciar entre aquellos instrumentos unidos a la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y que pueden determinar su ruptura, y los instrumentos de control que no determinan dicha ruptura.

Del análisis de cada uno de los instrumentos de control previstos en nuestra Constitución, podemos inferir distintos grados de intensidad en el ejercicio de dicha función de las Cortes Generales, y en algunos casos del Congreso de los Diputados, que comprenderá información, fiscalización y, en última instancia, ruptura de la relación de confianza.

Así, la moción de censura es un instrumento clave de las formas de gobierno parlamentario –que se basa en la existencia de una relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras–, porque es

un mecanismo a través del cual el Legislativo controla la gestión del Ejecutivo y exige responsabilidad política al mismo, configurándose como un cauce para la manifestación de la extinción de la confianza de las Cámaras en el Ejecutivo [STC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 0 51/2017, de 21 de diciembre, FJ 4]. Asimismo, nos hemos referido a la cuestión de confianza como uno de los casos, junto con la moción de censura, expresamente establecidos de pérdida de la confianza del Gobierno obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente (STC 223/2006, FJ 5).

Pero, además de dichos instrumentos de control, la Constitución prevé otros respecto a los que hemos afirmado, en repetidas ocasiones, que su ejercicio puede realizarse para recabar información o para un ulterior ejercicio de la función de control del Gobierno y, en su caso, para la exigencia de responsabilidades políticas (en este sentido, SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3, y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 9). De esta manera, los instrumentos a través de los cuales se ejerce dicha función de control pueden agotar sus efectos en su propio ejercicio (por ejemplo, la función de recabar información de las Administraciones Públicas) o bien ser instrumentales y servir para realizar un juicio o valoración de dicha actividad política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3).

Junto a la cuestión de confianza y a la moción de censura, la Constitución contempla otros instrumentos que forman parte o a través de los que se ejerce la función de control de la acción del Gobierno, como son las preguntas o las solicitudes de comparecencia (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 1; y 28/2011, de 14 de marzo, FJ 2, entre otras). Nuestra doctrina sobre dichos instrumentos de control no viene sino a confirmar que no se puede mantener la identidad plena entre función de control y relación de confianza, por más que se encuentren relacionadas.

Concretamente, el art. 109 CE establece que “[l]as Cámaras y sus Comisiones podrán recabar a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas”, conforme al cual las autoridades públicas

quedan comprometidas para prestar a las Cámaras y a sus Comisiones aquella “información y ayuda”, en los términos definidos en nuestra doctrina [STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 6, C) d)], ya que su asistencia institucional puede resultar necesaria para las Cámaras a fin de desarrollar, con la efectividad necesaria, sus potestades de legislar, de aprobar los presupuestos del Estado y de controlar la acción del Gobierno, junto a las demás competencias que la Constitución atribuye a las Cortes (art. 66.2 CE) {STC191/2016, FJ 6, d)}. La facultad de solicitar información constituye “un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE” (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3). Información que “bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba, o su Grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control” (SSTC 203/2001, FJ 3 y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5).

El art. 110 CE, por su parte, establece, como es propio al sistema parlamentario de gobierno (STC 191/2016, FJ 6, C) d)], que las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. La potestad de las Comisiones de recabar comparecencias es, asimismo, 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 arts. 66.2 y 108 CE (en este sentido, SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 6; 89/2005, de 18 de abril, FJ 4; y 90/2005, de 18 de abril, FJ 4).

Por lo que a las presencias o comparecencias ante las comisiones se refiere, esa función de control del Gobierno resulta evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos (art. 44.2 RCD), lo cual se encuentra expresamente previsto en el art. 110.1 CE. Pero es también esa misma función de control la que las comisiones ejercen cuando se trata del resto de las presencias o comparecencias que pueden solicitar, en virtud del referido artículo, de autoridades o funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate (art. 44.3 RCD) –cuyo fundamento se encuentra en el art.

109 CE– y, en general, de otras personas competentes en la materia (art. 44.4 RCD) [STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7].

El art. 111 CE contempla las interpelaciones que, junto con las preguntas, se conforman como tradicionales instrumentos de control e información parlamentaria (SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 9 y 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 5). Insistiendo en dicha configuración tenemos que destacar que en muy diversas ocasiones hemos reiterado que formular preguntas es asimismo función de control del Gobierno (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 4, y 33/2010, de 19 de junio, FJ 4; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 8; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 8, entre otras).

Finalmente, y aunque no contempladas en la Constitución, sino en los Reglamentos parlamentarios, las proposiciones no de ley, conforme reiterada doctrina de este Tribunal, se configuran como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y ésta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado [SSTC 40/2003, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, 44/2010, de 26 de julio, FJ 5; 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 213/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 1/2015, de 19 de enero, FJ 7; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 7; 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 c) y 11/2017, de 30 de enero, FJ 3 c)].

En definitiva, conforme a nuestra doctrina, los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política (respecto a la dación de cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma, STC 83/2016, FJ 8).

Por lo tanto, siendo la función de control una función poliédrica, dirigida solo en último término a la ruptura de la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, no cabe descartar la utilización de algunos de los instrumentos a los que nos

hemos referido para el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), aunque el Gobierno esté en funciones (art. 101.2 CE), si bien con matices o limitadamente, como han alegado los representantes tanto del Congreso de los Diputados como del Senado. Debemos tener en cuenta que el presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado no tiene por objeto precisar si la actividad del Gobierno en funciones tiene límites ni, en su caso, definirlos, sino tan sólo determinar si dichos límites, en caso de que existan, impiden o delimitan el ejercicio de la función de control por las Cortes Generales que a las mismas atribuye el art. 66.2 CE.

8. En el marco de la forma política del Estado como monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), el modelo constitucional de Gobierno se establece en el Título IV CE, en el que se determinan, entre otras cuestiones, la formación del Gobierno (art. 99 CE), sus funciones y composición, así como las causas de cese (art. 101.1 CE) y el Gobierno en funciones (art. 101.2 CE).

Conforme al art. 101.1 CE, “el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, .o por dimisión o-fallecimiento de su Presidente”, previendo, su apartado 2, que “el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno”. La figura del Gobierno en funciones deriva directamente de este mandato constitucional (art. 101.2 CE), cuya finalidad es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2). No dispone la Constitución más precisiones sobre el Gobierno en funciones que las causas de cese del Gobierno y el mandato de que el Gobierno cesante continúe en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, y tampoco establece ningún límite expreso a la actuación del mismo.

Nuestra doctrina, además, no se ha pronunciado más que en cuestiones muy concretas sobre el art. 101.2 CE (STC 97/2018, en relación con la legitimación de la Vicepresidenta actuando como Presidenta de un Gobierno en funciones para interponer recursos de inconstitucionalidad).

En todo caso, cabe destacar que las previsiones de control de la actividad del Gobierno derivan de la Constitución al atribuir el mismo, en sus diferentes dimensiones, a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), a los Tribunales (art. 106 CE) y al Tribunal Constitucional, en los términos en que se concretan en su Ley Orgánica (art. 161 CE).

En desarrollo de lo previsto en el art. 101.2 CE, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece la regulación del Gobierno en funciones. Si bien la citada Ley no forma parte del bloque de constitucionalidad, es significativo que, en el Título IV, bajo la rúbrica, “[d]el Gobierno en funciones”, el art. 21 determine que el mismo “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo” y que “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” (art. 21.3). Además, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, establece límites concretos de las funciones del Presidente y del Gobierno.

Cabe destacar de la regulación contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que, en su Título VI denominado, “[d]el control del Gobierno”, el art. 29, intitulado, del control de los actos del Gobierno, determina que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales”, que “los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora”, y, finalmente, que “la actuación del Gobierno es impugnable ante Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo”.

El control judicial en ningún caso comporta que no haya de ser ejercido el control por las Cortes Generales de acuerdo con el art. 66.2 CE. Se trata de controles diferentes, con distinto fundamento constitucional, como ya hemos afirmado, y que cumplen finalidades distintas. Además, el propio legislador ha previsto los controles del Gobierno sin establecer límites temporales a la función de control del Gobierno.

Por otra parte, a los efectos concretos del conflicto planteado, no se puede olvidar que el Estado es, además, sujeto de derecho internacional (STC 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 4), correspondiéndole al Gobierno de la Nación la dirección de la política exterior del Estado, en los términos que ha precisado este Tribunal (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 4). La debida participación del Gobierno en las diferentes organizaciones internacionales va a incidir en la actividad del Gobierno en funciones, Cuestión que resulta del todo evidente en la participación de España en la Unión Europea. El ejercicio de las competencias que corresponden a España a través de los órganos en los que participan miembros del Gobierno comporta el desarrollo de una actividad del Gobierno también cuando está en funciones.

A la vista de las consideraciones expuestas, no cabe sino constatar que el Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones. Así lo corrobora también la regulación de la actuación del Gobierno en funciones contenida en la citada Ley 50/1997 (sin perjuicio de que la misma, como se acaba de señalar, no forme parte del bloque de constitucionalidad), conforme a la cual su gestión consistirá en el despacho ordinario de los asuntos públicos y otras medidas, pero tan solo en los casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique; a lo que ha de añadirse la incidencia de la pertenencia de España a organizaciones internacionales y, especialmente, a la Unión Europea, en la actividad que tiene que realizar el Gobierno cesante.

En definitiva, no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el art. 66.2 CE, basándose en que el Gobierno en funciones no desarrolla actividad, en la medida en que, como hemos constatado, sigue desarrollándola. La actividad del Gobierno en funciones no impide la función de control *ex art. 66.2 CE*. La cuestión no es si el Gobierno en funciones está sometido al control del Parlamento, que lo está, sino en el alcance de dicho control.

9. Procede abordar seguidamente el fondo del presente conflicto de atribuciones a partir de las consideraciones precedentes.

El Congreso de los Diputados plantea el presente conflicto de atribuciones ante la respuesta negativa del Gobierno a la solicitud de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones, ante

la Comisión de Defensa de la Cámara. Aduce el Congreso que se vulnera así una atribución propia y solicita que este Tribunal declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara previsto en el art. 66 CE.

Para resolver el conflicto planteado debemos determinar si el criterio del Gobierno, que fundamentó la negativa del Ministro de Defensa a comparecer, tiene sustento en nuestra Constitución o si bien carece de él y comportó un menoscabo de la función de control que corresponde al Congreso de los Diputados.

Tras la celebración de las elecciones, habiéndose constituido las Cámaras, y antes de la investidura del Presidente del Gobierno, que es el momento en el que se suscita el presente conflicto de atribuciones, no se había originado la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016). En consecuencia, la primera función del Congreso de los Diputados era, como establece el art. 99 CE y hemos reiterado a lo largo de la presente Sentencia, otorgar la confianza de la Cámara a un Presidente del Gobierno. Ahora bien, como se desprende de lo anteriormente expuesto, el desarrollo de las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 99 CE no conlleva que desaparezca en estos períodos el ejercicio de todas las funciones que corresponden a las Cortes Generales (art. 66 CE).

El criterio del Gobierno que ha dado lugar al presente conflicto de atribuciones es que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encuentra la comparecencia incluida en el orden del día de la Comisión de Defensa, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y dicha Cámara. Conviene advertir que, a pesar de referirse a una iniciativa parlamentaria concreta, el criterio gubernativo que ha dado lugar al presente conflicto de atribuciones se formula de manera general y sin realizar matización alguna, lo que incide en el sentido de nuestro razonamiento.

Atendiendo a lo afirmado en los fundamentos jurídicos anteriores, el criterio del Gobierno, que da origen al presente conflicto de atribuciones, no puede ser aceptado.

La función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno

parlamentario que establece el art 1.3 CE, no pudiendo negarse a las Cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución. A ello ha de añadirse que la función de control corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado, conforme al art. 66.2 CE, aunque entre esta Cámara y el Gobierno no exista dicha relación de confianza, lo que significa que, conforme al referido precepto, no sea necesaria la existencia de dicha relación fiduciaria para el ejercicio de la función de control. Resulta también relevante que no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, porque ello supone que, como antes se explicó, no es necesario que dicha relación exista para el ejercicio de la función de control. Como hemos afirmado con anterioridad, el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los arts. 1 y 66 CE, sin perjuicio de que, la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones.

El supuesto de hecho que suscita el presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado no plantea duda alguna sobre la posibilidad de que se hubiera sometido al control del Congreso de los Diputados. En efecto, el objeto de la comparecencia era que el Ministro de Defensa en funciones informase sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2016 en Bruselas [S]. 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.

Carece de sentido negar categóricamente y con carácter general dicha función de control al Congreso de los Diputados por estar el Gobierno en el supuesto contemplado en el art. 101.2 CE. 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 art. 66.2 CE, y en este caso concreto, conforme al art. 110 CE.

Es más, tal y como consta en los antecedentes de la presente Sentencia, el Gobierno en funciones, durante la XI Legislatura compareció en el Congreso de los Diputados, porque, según aduce el Abogado del Estado en sus alegaciones, “el Gobierno ha considerado que existen determinadas actuaciones que deben ser explicadas en sede parlamentaria por lealtad hacia la ara y que no pueden demorarse a que el Congreso otorgue la confianza a un Gobierno”. Ello viene a ratificar, sin necesidad de determinar ahora la actividad que corresponde realizar a un Gobierno en funciones, que el hecho cierto es que el mismo desarrolla una actividad en relación con la cual las Cortes Generales pueden ejercer la función de control que les corresponde conforme al art. 66.2 CE, si bien, el sometimiento a los instrumentos de control no puede venir determinado por la voluntad del Gobierno, sino por el alcance de la función de control conforme al art. 66.2 CE.

Finalmente, no puede olvidarse que el menoscabo de la función de control que corresponde al Parlamento implicaría, en su caso, una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE) [en un sentido similar, respecto a la incidencia del veto presupuestario en las funciones del Parlamento y, en consecuencia, en el derecho de participación ciudadana, SSTC 34/2018, de 12 de abril, FJ 7 y 44/2018, de 26 de abril, FJ 5b)].

Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que el Gobierno, al mantener el criterio de que el Congreso de los Diputados no puede someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, entre las que se encontraría la comparecencia incluida en el orden del día de la Comisión de Defensa, en la medida en que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y dicha Cámara, menoscabó la atribución constitucional que a ésta confiere el art. 66.2 CE. A esta declaración debe circunscribirse la decisión de este Tribunal, toda vez que la disolución del Congreso de los Diputados en virtud del Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo, hace innecesario otro pronunciamiento.

Ello sin perjuicio de que no puede dejar de recordarse que, tanto la actividad que desarrolle el Gobierno en funciones, como el ejercicio de la función de control que corresponde a las Cortes Generales han de ejercerse de acuerdo con el “principio de lealtad

institucional que ha de presidir las relaciones entre órganos constitucionales” [SSTC 34/2018, FJ 7 y 44/2018, FJ 5 d)].

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional,
POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN
DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado y, en consecuencia, declarar 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 Dada en Madrid, a catorce de noviembre de 2018 confiere el art. 66.2 CE.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de 2018