

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN FUNCIONES:
COMENTARIO A LA STC 124/2018, DE 14 DE NOVIEMBRE

David Delgado Ramos¹

Recibido: 01-07-2019

Aceptado: 30-07-2019

SUMARIO

1. Introducción

2. La STC 124/2018, de 14 de noviembre

2.1. Antecedentes jurídico-políticos: causas y contexto

2.2. La argumentación de los recurrentes y del Gobierno

2.3. Análisis de la sentencia

3. Conclusiones

¹ Profesor Ayudante Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Dirección: Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Rey Juan Carlos. Paseo de los Artilleros s/n, 28032 Vicálvaro (Madrid). Correo electrónico: david.delgado@urjc.es.

1. Introducción

El 14 de noviembre de 2018, mediante la sentencia 124/2018, el Tribunal Constitucional resolvía el conflicto entre órganos constitucionales², –el tercero que se planteaba en nuestra historia constitucional–, interpuesto en junio de 2016 por el Congreso de los Diputados contra el Gobierno en relación con el ejercicio de la función parlamentaria de control al entonces Gobierno en funciones.

Con ella, el Tribunal Constitucional ponía fin a una de las más enconadas polémicas jurídico-políticas de los últimos años, que había enfrentado en un conflicto entre órganos constitucionales³ al Ejecutivo y al Legislativo durante los casi once meses, -316 días-, en los que el Gobierno se mantuvo en *prorrogatio* ante la imposibilidad parlamentaria de investidura gubernamental.

Para el Gobierno, el vínculo fiduciario con el Congreso de los Diputados se había roto con el fin de la legislatura, por lo que su situación como Gobierno en funciones le impedía someterse al control de una nueva Cámara que no le había otorgado su confianza. Por lo tanto, en su criterio, su vínculo, ya disuelto, era con la Cámara extinta, no con la surgida del proceso electoral. En síntesis, sin la confianza parlamentaria de la Cámara otorgada mediante la investidura del Presidente del Gobierno no cabía el control al Ejecutivo.

Por otro lado, las Cortes Generales, en plenitud de sus funciones tras su oportuna constitución después de las elecciones, entendían que la *interinidad gubernamental* no debía trasladarse al poder legislativo, por lo que debían comenzar a

2 Los dos conflictos precedentes se ventilaron mediante la STC 45/1986, de 17 de abril, –que resolvía, desestimándolos, tres conflictos entre órganos constitucionales promovidos por el Consejo General del Poder Judicial contra determinados artículos incluidos en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial–; y la STC 234/2000, de 3 de octubre, –que estimaba el conflicto promovido por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de 29 de noviembre de 1995, por el que no se admitía a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo–. La trascendencia del conflicto que nos ocupa radica en que es el primero que interponía el Congreso de los Diputados.

3 Este fue el primero de los tres conflictos entre órganos constitucionales que se plantearon ante el Tribunal Constitucional en menos de un año, resultado de la tensión inherente a un Congreso de los Diputados incapaz de producir Gobierno y a un Gobierno incapaz de gobernar. Los otros dos conflictos, que se plantearon con posterioridad a éste, en enero de 2017, fueron paradójicamente resueltos previamente, mediante las SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril, y versaron sobre la extralimitación del Gobierno en el ejercicio de la potestad de veto presupuestario del artículo 134.6 CE, siendo interpuestos por el propio Gobierno contra el Congreso de los Diputados a causa de la negativa de la Mesa de la Cámara a estimar la disconformidad manifestada por el Gobierno a la tramitación de dos proposiciones de ley.

ejercer sus atribuciones constitucionales, entre las que se encontraba, *ex artículo 66.2 CE*, el control al Gobierno. Para las Cortes, en suma, siempre que hay Gobierno, se encuentre o no en *plenitudo potestatis*, debe haber control parlamentario al mismo.

En este trabajo pretendemos analizar la sentencia, partiendo del contexto jurídico-político en el que se produjo el conflicto entre órganos constitucionales y la controversia suscitada entre las partes, al objeto de clarificar un escenario inédito en la historia parlamentaria española.

2. La STC 124/2018, de 14 de noviembre

2.1. Antecedes jurídico-políticos: causas y contexto

Las Elecciones Generales de 20 de diciembre de 2015 pusieron fin al hasta entonces *parlamentariamente cómodo* proceso de investidura gubernamental, estructurado en torno al *acompañamiento funcional* de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que tras cada convocatoria electoral comenzaban su andadura a ritmos parejos bajo el impulso de la acción de Gobierno.

Esas elecciones rompieron ese esquema funcional⁴, resquebrajando la tónica imperante hasta el momento y, con ello, las costuras jurídico-constitucionales de un escenario, -o mejor, escenarios-, imprevistos por el Constituyente, en la segura convicción de que una investidura gubernamental iría precedida, *necesariamente*, por una mayoría parlamentaria en el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, la hiperfragmentación parlamentaria⁵ surgida en el Congreso de los Diputados contrastaba con la cómoda mayoría absoluta en el Senado del partido en el Gobierno, propiciando otro desacompañamiento, esta vez en el seno del Poder Legislativo, por el que la debilidad del Congreso reforzó a la Cámara *tradicionalmente débil*, el Senado, otorgándole una relevancia parlamentaria supe-

4 El Gobierno se encontraba en funciones desde el día 21 de diciembre de 2015, -el día después de las Elecciones Generales-, mientras que las Cortes se habían constituido el 13 de enero de 2016.

5 El Congreso de los Diputados, en la brevísima XI Legislatura (13 de enero-3 de mayo de 2016) estuvo compuesto por ocho grupos parlamentarios: Grupo Popular (120 diputados), Grupo Socialista (89 diputados), Grupo Podemos-En Comú Podem-En Marea (65 diputados), Grupo Ciudadanos (40 diputados), Grupo de Esquerra Republicana (9 diputados), Grupo Catalán (8 diputados), Grupo Vasco (6 diputados) y Grupo Mixto (14 diputados, 4 diputados de Compromís, 2 de IU, 2 de EH-Bildu, 2 de UPN, 1 de Foro Asturias, 1 de Coalición Canaria, 1 de Nueva Canarias y el exdiputado popular Pedro Gómez de la Serna).

rior que se manifestaba, –y se sigue manifestando, aún más, tras el triunfo de la moción de censura–, en el ejercicio de las funciones legislativa y de control.

Por otro lado, las sucesivas rondas de consultas regias⁶, con un escenario también inédito, dilataron y tensionaron todavía más el esquema de funcionamiento institucional cooperativo-colaborativo entre el Gobierno y las Cortes Generales, prolongando el *impasse* gubernamental y, consecuentemente, su parálisis operativa, aunque el Congreso de los Diputados, desde el inicio de la legislatura, *pretendió* funcionar con normalidad institucional⁷.

La tensión subyacente a este contexto, sin embargo, no se produjo desde el inicio de la legislatura, aunque venía larvándose desde entonces, sino que comenzó prácticamente dos meses después, el 10 de marzo de 2016, cuando el Gobierno, mediante un oficio de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, rechazó la comparecencia del Ministro de Defensa, Pedro Morenés, en la Comisión de Defensa del Congreso, como había solicitado el Grupo Parlamentario Socialista⁸, aduciendo 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 la que no existe relación de confianza entre un Gobierno en funciones y el Congreso de los*

6 *Ex* artículo 99.1 CE, el Rey inició el 18 de enero de 2016, apenas unos días después de la constitución de las Cámaras de la XI Legislatura, la ronda de consultas con los grupos políticos con representación parlamentaria previa a la proposición del candidato a la investidura. La ronda, que finalizó el día 22, desembocó en la lógica propuesta, -por cuanto era el candidato del grupo parlamentario con mayor número de escaños-, del entonces Presidente del Gobierno en funciones, Mariano Rajoy. Sin embargo, éste, por primera vez en democracia, optó por *declinar* la propuesta regia, obligando al comienzo, el 27 de enero, de una nueva ronda de consultas que se saldaría, el 2 de febrero, con la propuesta del candidato del grupo parlamentario que había obtenido el segundo mayor número de escaños, Pedro Sánchez, quien aceptó la propuesta.

7 El Congreso de los Diputados manifestó, tras el fracaso de la primera ronda de consultas, que *“aunque haya un Gobierno en funciones, esta Cámara no está en funciones, y va a empezar a trabajar en el plazo más breve”*. Previamente, anticipándose a un escenario de mayor demora en el normal proceso de investidura, la Secretaría General del Congreso en relación con el ejercicio de las iniciativas de control parlamentario en el que manifestaba 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”*.

8 La solicitud de comparecencia pretendía que el entonces Ministro de Defensa 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 y, en particular, sobre la nueva operación naval en el Egeo contra las mafias que trafican con refugiados”*. El Ministro optó por no comparecer, caso inédito en el Congreso de los Diputados en nuestra historia constitucional.

Diputados”. Una relación que, para el Gobierno, se había quebrado tras el proceso electoral y la constitución de las nuevas Cortes Generales, de tal suerte que, en su consideración, la ausencia de investidura parlamentaria impedía el ejercicio de la función de control.

Este planteamiento fue objetado días después por la Presidencia del Congreso, remitiendo una carta a la Vicepresidenta del Gobierno en la que, basándose en lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, recordaba que “*todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales*”, sin excepción de ningún caso, por lo que la renuencia gubernamental a someterse al control parlamentario carecía de fundamento jurídico.

El Gobierno, por su parte, adujo que un Gobierno en situación de *prorrogatio* es, por su propia naturaleza, un gobierno limitado políticamente, carente de la función de *indirizzo* político y sometido exclusivamente al trámite administrativo del “*despacho ordinario de los asuntos públicos*” y que, precisamente por ello, no es posible someterlo al control parlamentario.

Para el Ejecutivo, se estaba produciendo un exceso de celo por parte del Congreso de los Diputados, tanto, que incluso en las semanas previas al inicio del conflicto en torno al ejercicio de la facultad de control la propia Mesa de la Cámara había calificado iniciativas parlamentarias anteriores al cese del Gobierno y su entrada en el ámbito de la *prorrogatio*. En tal sentido, el Gobierno consideraba, en respuesta de la Vicepresidenta, que “*lo que se plantea es un control más intenso, incluso, que el que le correspondería a un Gobierno que dispusiera de la confianza de la Cámara*”.

No obstante, el Gobierno sostuvo que, pese a que consideraba que no había lugar al ejercicio de la función parlamentaria de control por parte del Congreso, sí había comparecido en algunas ocasiones, bien fuese a iniciativa de algún grupo parlamentario⁹, o bien como consecuencia del requerimiento de la Mesa de alguna Comisión¹⁰, por lo que, efectivamente, aunque no con carácter *general*, sino *particular*, sí se había sometido al control del Congreso de los Diputados.

Este clima de indudable tensión política entre un Gobierno en situación de in-

9 Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 17 de febrero de 2016.

10 Comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea, el 16 de marzo de 2016, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea.

terinidad y un Congreso de los Diputados fuerte en su debilidad parlamentaria¹¹ se tradujo, a finales de marzo, en la solicitud, por parte de la mayoría de grupos parlamentarios¹², de la interposición de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado. Para los grupos solicitantes, la situación de *prorrogatio* gubernamental, carente de legitimidad democrática y, por ende, de la confianza de la Cámara¹³, no era óbice para excluir el control parlamentario al Gobierno, dado que *“Las Cámaras surgidas de la voluntad popular no pueden estar ‘en funciones’ hasta que se genere el nuevo Gobierno. Es el Gobierno cesante y en funciones quien está limitado”*.

Pese a ello, el Gobierno se reafirmó en su criterio, al sostener que estaba *“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”*.

Finalmente, tras la disolución de las Cámaras *ex* artículo 99.5 CE¹⁴, la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados decidió interponer¹⁵ el 10 de mayo de 2016, –finalmente registrado el 2 de junio–, un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional aunque, previamente, se formularon por parte de varios grupos parlamentarios, –Grupo Vasco¹⁶ y Grupo Socia-

11 Una de las paradojas de ese escenario de hiperfragmentación parlamentaria en este conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo ha tenido como consecuencia el fortalecimiento del Congreso de los Diputados, que en su atomización de grupos parlamentarios ha ampliado sus facultades de control a un Gobierno que ya no es sostenido por una mayoría única, homogénea y estable, lo que le mantiene en un estado de tensión política dada su permanente debilidad parlamentaria.

12 A excepción del grupo parlamentario que sostenía al Gobierno, el Grupo Parlamentario Popular.

13 Para los firmantes, el Gobierno *“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 todos los poderes del Estado”*.

14 Artículo 99.5 CE: *“Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”*.

15 El 6 de abril de 2016 fue objeto de debate en el Pleno la propuesta de interposición del conflicto de atribuciones, siendo aprobada por 218 votos a favor, 113 en contra y 4 abstenciones.

16 La iniciativa del Grupo Vasco, presentada el 18 de marzo de 2016, tenía como objeto, además de la Ley 50/97, del Gobierno, la modificación de la ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado:

“Artículo primero. El apartado 2, del artículo 26, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, queda redactado como sigue:

2. Todos los actos y omisiones del Gobierno, incluso del que esté en funciones, están sometidos al control político de las Cortes Generales.

lista¹⁷–, iniciativas de modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al objeto de delimitar y concretar el ámbito de actuación del Gobierno en funciones y someter su actuación al control político de las Cámaras.

En ambos casos, estas iniciativas, que caducaron con la disolución de las Cortes, no fueron registradas de nuevo en la XII Legislatura, por lo que el marco jurídico se mantiene vigente, sin que se hayan propuesto ulteriores modificaciones normativas.

2.2. La argumentación de los recurrentes y del Gobierno

La sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, planteaba *ab initio* una pregunta sencilla: ¿puede un gobierno en funciones ser controlado por unas Cortes Generales que no le han otorgado su confianza?

Esta aparente sencillez, sin embargo, escondía el que quizá se ha convertido en el más intenso conflicto entre órganos constitucionales del Estado en nuestra historia democrática, exponente de un choque de legitimidades constitucionales entre Poderes del Estado que ha quebrado el tradicional esquema cooperativo-colaborativo que vertebraba el eje parlamentario, transformándolo, con el devenir político imperante de las nuevas *mayorías minoritarias* en el Parlamento, en un modelo de confrontación y tensión política constante.

Para los recurrentes, el Gobierno había vulnerado los artículos 1, 9, 23, 66.2, 108, 109, 110 y 111 de la Constitución con la negativa a someterse al ejercicio de la función parlamentaria de control.

Artículo segundo. Modificación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

1. Se añade una nueva letra f), al apartado 1, del artículo 3, con el siguiente contenido:

f) Sometimiento al control político de las Cortes Generales a que se refiere el apartado 2, del artículo 26, de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

2. Se añade una nueva letra e), al apartado 1, del artículo 25, con el siguiente contenido:

e) El incumplimiento por el alto cargo de la obligación de sometimiento al control político de las Cortes Generales a que se refiere la letra f), del apartado 1, del artículo 3, de la presente Ley”.

17 El texto de la proposición, registrada el 8 de agosto, tras las Elecciones Generales del 20 de junio de 2016, pretendía, en la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

“1. Delimitar y precisar el alcance de las facultades del Gobierno en funciones referidas al despacho ordinario de asuntos públicos.

2. Desarrollar los supuestos en que puede estimarse urgente o de interés general la intervención del Gobierno en funciones distinta al despacho ordinario de asuntos públicos y determinar el procedimiento de acreditación de la urgencia para tales casos”.

En relación con el artículo 1, entendían que la naturaleza de los apartados 1 y 2, en directa conexión con el artículo 66.1 CE, resultan incompatibles con la existencia de un Gobierno carente de responsabilidad política y no sometido al control político del Parlamento, vulnerando, en definitiva, la cláusula del Estado democrático de Derecho y la forma de gobierno parlamentaria recogida en el artículo 1.3 CE.

Por otro lado, el artículo 9 CE se pretende conculcado tanto en su apartado primero, –por el debido acatamiento de la Constitución por parte de los ciudadanos y los poderes públicos, lo que engloba, en todas y cada una de sus circunstancias, al Gobierno–, como en su apartado tercero, –interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que entienden se ha producido–.

La vulneración del artículo 23 se aprecia en sus dos apartados, toda vez que, para los recurrentes, la negativa gubernamental al sometimiento de la función parlamentaria de control imposibilitaba, directamente, el ejercicio del *ius in officium* propio de los representantes electos, como, indirectamente, el derecho de participación política de los ciudadanos.

Mención especial merece la pretendida vulneración del artículo 66.2 CE aducida por los recurrentes, al contener este artículo la atribución funcional a las Cortes Generales del control al Gobierno. Función que, en la propia Constitución se encuentra incondicionada y carente de limitación, sin establecer diferenciación entre el ejercicio del control parlamentario en *plenitudo potestatis* o en caso de gobierno en *prorrogatio*.

Se aduce también la presunta vulneración de los artículos 108 y 109 CE, relativo a la responsabilidad política del Gobierno y a los requerimientos de información, respectivamente, ya que la responsabilidad gubernamental puede exigirse de modo *difuso*, a través de las diversas iniciativas parlamentarias. Facultad, ésta, que se ve segada con la negativa del Gobierno a su respuesta efectiva.

En neta conexión, el artículo 110 CE, que versa sobre las solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno, el tenor constitucional tampoco limita o condiciona la presencia debida, bien sea ante el Pleno, bien sea ante cualquier Comisión, de cualquier miembro del Gobierno cuando así sea reclamado por las Cámaras, no siendo el Ejecutivo el responsable de decidir el *tempus* concreto en el que ventilar la solicitud de comparecencia, sino de la Mesa, cuya atribución constitucional compete la calificación de la iniciativa.

Por último, en relación con la pretendida vulneración del artículo 111 CE, relativa a las sesiones de control al Gobierno vía preguntas orales, interpelaciones y mociones, se aprecia por los recurrentes una tácita negativa gubernamental a su respuesta, ya que no se han tramitado las más de dos mil preguntas con respuesta escrita registradas.

Concluyen los recurrentes, desde una perspectiva estrictamente procesal, con tres alegaciones contra los tres argumentos fundamentales esgrimidos por el Gobierno para justificar su oposición al ejercicio del control parlamentario: el del “fraude de Constitución”, el de la identificación entre relación de confianza y ejercicio de la función parlamentaria de control y, por último, el relativo al control de la limitada competencia funcional del Gobierno en *prorrogatio*.

En relación con el primero de ellos, el pretendido “fraude de Constitución”, sostienen los recurrentes que el Congreso de los Diputados ha tratado, desde el primer momento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 CE, de posibilitar la investidura. Sin embargo, y con independencia de la investidura, la intrínseca naturaleza de las competencias funcionales que le confiere la Constitución en virtud del artículo 66 le son conferidas desde el momento en el que la Cámara se constituye, no desde que se constituye el Gobierno. Además, del tenor constitucional no se perciben espacios vacíos ajenos del control parlamentario. Por ello, en contextos similares, como con ocasión de la dimisión del expresidente Adolfo Suárez, el entonces Gobierno en funciones fue objeto de efectivo control parlamentario a través de algunas iniciativas, como preguntas o interpelaciones.

La ausencia de confianza, por su parte, es resuelta por los recurrentes desde el principio democrático, cuya legitimidad y representatividad incardinada en las Cortes Generales sirven de fundamento a la función de control, no derivando, como sostiene el Gobierno, de la existencia de una relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Por último, en lo relativo al control de la limitada competencia funcional del Gobierno en *prorrogatio*, y la alusión gubernamental de que, si bien no cabe control político, siempre cabe el control jurisdiccional, los recurrentes sostienen que, siendo como es Gobierno, aunque limitado, su limitación no modifica lo dispuesto en el artículo 66 CE, que no contiene previsiones al Gobierno en funciones, por lo que cabe control parlamentario a las competencias que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, confiere al Ejecutivo. Y ello porque es el Gobierno quien se encuentra limitado en el ejercicio de sus funciones, no las Cortes Generales. La Mesa del Congreso, en consonancia con ello, ha tramitado diversas

iniciativas porque según el Reglamento del Congreso posee dicha competencia, mientras que el Gobierno ha negado, con carácter general y sin analizar de modo particular cada iniciativa de forma razonada, la competencia a la Cámara.

El Gobierno, por su parte, se reafirmó en su planteamiento, sosteniendo que no ha existido menoscabo en las atribuciones constitucionales del Congreso de los Diputados, puesto que la función parlamentaria de control sólo es predicable respecto de un Gobierno que cuenta con la confianza de la Cámara, toda vez que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 CE en conexión con el artículo 97 CE, el Presidente del Gobierno y, por ende, el Gobierno en su conjunto, necesita de la efectiva relación fiduciaria con el Congreso para poder ejercer sus funciones constitucionales.

Por otro lado, para el Gobierno, las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 66, 108 y 110 CE no habilitan al Congreso de los Diputados para ejercer la función de control a un Gobierno en *prorrogatio*, siendo así que, para su debido ejercicio, resulte imprescindible contar con la investidura parlamentaria del Presidente del Gobierno. De ahí que, para el Gobierno, bajo el concepto de “fraude de Constitución” se esconda el uso de unos preceptos constitucionales cuya utilización se prevé, de conformidad con la forma de gobierno parlamentaria, una vez conferida la confianza. Lo contrario, para el Gobierno, constituye una “anomalía constitucional”.

Concluye el Gobierno exponiendo la praxis seguida desde una perspectiva histórico-parlamentaria, en la que, desde la aprobación de la Constitución, se han consolidado unos usos parlamentarios contrarios al ejercicio de la función de control al Gobierno en funciones, por lo que la dilación de la *prorrogatio* en la XI Legislatura no puede cuestionar dichos usos por una mayor extensión temporal del Gobierno en funciones.

2.3. Análisis de la sentencia

El Tribunal Constitucional comienza, antes de entrar en el fondo del conflicto, resolviendo la controversia en torno a los pretendidos *usos parlamentarios consolidados* en el Congreso de los Diputados desde la aprobación de la Constitución que, a tenor del Gobierno, justifica la ausencia de control parlamentario a un Gobierno en *prorrogatio*.

Para el Tribunal, sin embargo, los pretendidos usos parlamentarios aducidos por el Gobierno no son sino, desde una perspectiva interna de la Cámara, una

práctica organizativa realizada al comienzo de cada legislatura, si bien los contextos señalados no son equiparables a lo acaecido en la XI Legislatura.

Los precedentes señalados, en ese sentido, se fundamentaban en una *esperada* investidura gubernamental que se entendía más o menos próxima y, debido a ello, las propias Cortes *optaban* por posponer sus actuaciones. En este caso, por el contrario, “*era la primera vez en la que no había previsión de una investidura del Presidente del Gobierno próxima en el tiempo*”, por lo que, en definitiva, la analogía decae, ya que, “*ninguna razón hay para entender que dicho acuerdo se adoptaba por otras circunstancias diferentes*” (FJ 2).

Entrando en el núcleo del conflicto, vehiculado a través de la lesión o menoscabo de atribuciones recogidas en el artículo 66.2 CE, -en posible conexión con los artículos 110 CE y, eventualmente, los artículos 1, 9 y 23 CE-, el Tribunal Constitucional parte de la profunda imbricación de la teoría del control y la teoría de la Constitución, ya que “*La decisión del pueblo organizado en poder 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*” (FJ 4).

Esta reflexión no es baladí, permitiendo al Alto Tribunal conectarla con el sistema de *checks and balances* propio de la Constitución como garantía de legitimidad y efectividad del principio democrático, permitiéndole afirmar, así, que “*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*” (FJ 4).

El Tribunal Constitucional recuerda, conforme a su asentada jurisprudencia¹⁸, la centralidad del Parlamento como actor sobre el que pivota la democracia representativa que define el Estado Social y Democrático de Derecho, lo que sitúa a las Cortes Generales en “*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*” (FJ 6)¹⁹.

18 SSTC 3/2003, de 16 de enero (FJ 3) y 1367/2011, de 13 de septiembre (FJ 11).

19 Esta cuestión no es nueva, sino que ya la había puesto de manifiesto el propio Tribunal en su STC 48/2003, de 12 de marzo (FJ 17).

Una cuestión que no empece el modelo de separación de poderes para evitar la concentración y, consecuentemente, el desequilibrio del sistema, ya que *“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)”* (FJ 6).

Con ello, el Tribunal Constitucional introduce la cuestión relativa a las relaciones, propias de nuestro modelo de parlamentarismo racionalizado, entre el Ejecutivo y el Legislativo y, como consecuencia de ello, la relación de confianza que debe existir entre ambos Poderes, toda vez que *“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)”* (FJ 6).

Una relación de confianza que tiene como catalizador la investidura parlamentaria que, tras la celebración de las elecciones, se produce en el Congreso de los Diputados. Por ello, para el Tribunal, *“resulta indubitado (...), que la primera responsabilidad de dicha Cámara, tras cada renovación (art. 99 CE), es otorgar dicha confianza al Presidente del Gobierno”* (FJ 6).

Sin embargo, a renglón seguido sostiene una cuestión nuclear en neta conexión con la relación de confianza, y en la que contraviene la afirmación aducida por el Ejecutivo, y es que la inexistencia de confianza, derivada de la situación del Gobierno en funciones, no soslaya la función de control, ya que *“la identificación plena de la función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados, que sostiene el Gobierno, no se infiere de nuestra Constitución”* (FJ 6).

Esta variable disociativa entre la función parlamentaria de control e investidura parlamentaria le sirve al Tribunal Constitucional para introducir el criterio interpretativo del artículo 66.2 CE en lo relativo al control al Gobierno. Un criterio que, anticipa el Tribunal, no se contiene en la Constitución, que *“no define en qué consiste la función de control de la acción del Gobierno que atribuye a las Cortes Generales su artículo 66.2 CE, 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”* (FJ 7).

En cualquier caso el Tribunal no agota su análisis en la definición expresa del control contenida en la Constitución, sino que la interpreta de forma extensiva al resto de funciones atribuidas a las Cortes ex artículo 66.2 CE, al concebirla como cualquier acción que *“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”* (FJ 7).

No obstante, *strictu sensu*, es decir, circunscrito al limitado ámbito en el que tradicionalmente ha sido concebida la función parlamentaria de control al Gobierno, la imbricación entre confianza y control es profunda, fundamentalmente debido a que el *normal*, -entendido como *ordinario*-, desarrollo del control al Ejecutivo se ejerce desde el Parlamento mediando una previa relación fiduciaria entre el Gobierno investido y el Congreso de los Diputados que inviste.

Una situación de normalidad que, apunta el Tribunal Constitucional, *“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”* (FJ 7).

Esta excepcionalidad que no excluye el control parlamentario es explicada por el Alto Tribunal a partir de tres argumentos: la función de control como consustancial a la forma de gobierno parlamentaria; la ruptura del nexo que vehicula la confianza y control; y, por último, que no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la quiebra de la relación de confianza.

En primer lugar, desde la perspectiva de la función control y su nexo con la forma de gobierno parlamentaria, el Tribunal Constitucional asume una interpretación restrictiva, al entender que *“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 (...), no conteniendo nuestro texto constitucional, en principio, ninguna excepción al ejercicio de la misma”* (FJ 7).

En segundo lugar, desde la ruptura de la neta identificación entre confianza y función de control, el Tribunal integra el papel que desempeña el Senado en nuestra forma de gobierno parlamentaria, evidenciando que, si bien la relación de confianza vía investidura la otorga el Congreso de los Diputados, la función de

control es prerrogativa de ambas Cámaras, por lo que el Senado, pese a no poseer vínculo de confianza con el Gobierno, sí ejerce la función de control.

Y, en tercer lugar, la asunción de que no todos los instrumentos de control tienen como objetivo la ruptura de la relación de confianza, dado que pueden ejercerse, -y, de hecho, se ejercen-, aunque no exista dicha relación, bien sea porque sirven para recabar información, bien porque son instrumentales a un fin de crítica política al Gobierno, agotando su alcance en tales fines. Para el Tribunal, recordando su doctrina, *“no se puede mantener la identidad plena entre función de control y relación de confianza, por más que se encuentren relacionadas”* (FJ 7).

En suma, la pluralidad de los instrumentos de control sirven a objetivos distintos, sean el suministro de información, el impulso político o la exigencia de responsabilidad política. Ello le permite al Tribunal Constitucional definir la función de control como *“poliédrica”*, dirigida *“solo en último término a la ruptura de la relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno”*, por lo que *“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”*. (FJ 7).

Con este planteamiento, el Alto Tribunal desmonta también uno de los argumentos aducidos por el Gobierno en funciones para justificar la ausencia del control parlamentario: la existencia de control judicial.

Este aspecto, para el Tribunal, y desde el prisma de la regulación contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que determina el control político por las Cortes Generales de todos y cada uno de los actos y omisiones del Gobierno, sin excluir contexto y circunstancia, es cuestionado al asumir que ambos controles no poseen carácter de mutua exclusión, al responder tanto a distintos fundamentos constitucionales como finalidades.

En definitiva, del análisis de todos y cada uno de los aspectos que determinan la actuación del Gobierno en *prorrogatio*, el Tribunal Constitucional concluye que *“no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el artículo 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 artículo 66.2 CE”* (FJ 8).

Por todo ello, el Tribunal considera que, por parte del entonces Gobierno en funciones se produjo un efectivo menoscabo de la atribución constitucional de la función parlamentaria de control que, *ex artículo 66.2 CE*, tiene conferido el Congreso de los Diputados.

3. Conclusiones

La STC 124/2018, de 14 de noviembre, ha puesto punto y final a una de las más aceradas polémicas constitucionales de los últimos años, la relativa al control parlamentario del Gobierno en funciones, que alcanzó su punto álgido en junio de 2016 con la interposición por el Congreso de los Diputados de un conflicto entre órganos constitucionales contra el Gobierno por menoscabo de la función parlamentaria de control del artículo 66.2 CE.

La sentencia se suma a las SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril, que resolvieron otra de las grandes controversias jurídico-constitucionales que se ventilaron también en sendos conflictos de atribuciones interpuestos, esta vez, por el Gobierno contra el Congreso de los Diputados a causa del veto presupuestario recogido en el artículo 134.6 CE.

La resolución de ambos conflictos, cuyo núcleo común era el Parlamento en sus relaciones con el Gobierno, ha reforzado el esquema de separación de poderes establecido en la Constitución desde la *limitación operativa*, -que no funcional-, del Ejecutivo, evitando tanto su *vis expansiva* en el ejercicio de sus propias competencias como la invasión de competencias ajenas.

En ese sentido, la STC 124/2018, ha contribuido a perfilar y delimitar un *espacio vacío constitucional* que, fruto de la praxis seguida por el parlamentarismo español y su esquema bipartidista, no había sido aún objeto de controversia jurídico-constitucional, en gran parte debido a que la situación jurídica del Gobierno en *prorrogatio* nunca tuvo una extensión superior a los dos meses desde la I Legislatura constitucional.

Sin embargo, el nuevo escenario de hiperfragmentación parlamentaria surgido desde las elecciones de diciembre de 2015 ha quebrado el modelo bipartidista y su tradicional eje de funcionamiento articulado en torno a sólidas mayorías en las Cámaras, reforzando la relevancia de las Cortes Generales, -particularmente, del Congreso de los Diputados-, a costa de la permanente inestabilidad del Gobierno, lo que se ha traducido en una *governabilidad difusa* a través de *mayorías*

minoritarias, sometida al albur de la oscilante conjunción de voluntades de los grupos parlamentarios que, un día sí y otro, no, permiten ejercer sus funciones constitucionales al Ejecutivo.

En este contexto de limitada gobernabilidad, el Ejecutivo ha tratado de hacer prevalecer su posición constitucional que, en la situación del Gobierno en funciones entre diciembre de 2015 y octubre de 2016 se tradujo en una negativa constante a someterse al ejercicio de la función parlamentaria de control contenida en el artículo 66.2 CE, lo que conllevó la interposición de un conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional para dilucidar el contenido y alcance del control parlamentario al Gobierno.

El Tribunal Constitucional, mediante la STC 124/2018, de 14 de noviembre, ha reafirmado la centralidad de nuestro Parlamento dentro del esquema de separación de poderes recordando que el Gobierno, sea en *plenitudo potestatis* o en *prorrogatio*, es siempre Gobierno, por lo que no pueden quedar escenarios ni situaciones en los que el quede sin control efectivo de las Cortes al amparo de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE.

Un control que, aunque relacionado en circunstancias ordinarias con la confianza parlamentaria otorgada mediante la investidura, tiene instrumentos de control que se alejan de la exigencia de responsabilidad política para circunscribirse al control *strictu sensu* a través del control escrito de las solicitudes de información o de las iniciativas de impulso político.

El Parlamento, gracias a las SSTC 34/2018, 44/2018 y, finalmente, la 124/2018, se ha visto notablemente reforzado en su actuación y funcionamiento frente a un Poder Ejecutivo que, acostumbrado a un bipartidismo parlamentario, había obviado el esquema de separación de poderes propio del Estado constitucional.