

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 17131** *Pleno. Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre de 2018. Conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016. Promovido por el Congreso de los Diputados en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones para informar sobre los asuntos tratados y los acuerdos adoptados en la reunión de ministros de defensa de la OTAN. Funciones parlamentarias: sometimiento del Gobierno en funciones al control del Congreso de los Diputados constituido tras la celebración de elecciones legislativas.*

ECLI:ES:TC:2018:124

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 José 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 contra del 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:

A) 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 artículo 21 de la Ley 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 artículo 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 aquel ante la Cámara y, por lo tanto, la función de control de esta 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 artículo 73.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 este 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.

B) El escrito de interposición del conflicto alega que los preceptos vulnerados son los artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 la STC 132/2013, de 5 de junio).

Por otra parte, se aduce, en relación con el artículo 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 artículo 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 artículo 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 alega 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 artículo 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.

C) Por último, tras analizar el cumplimiento de los requisitos procesales para la interposición del conflicto, la demanda, conforme al artículo 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 artículo 99 CE para posibilitar la investidura. Sin embargo, se entiende que la Cámara goza de las competencias que el artículo 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 artículo 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 artículo 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 don Adolfo Suárez en enero de 1981 hasta la investidura de don 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 artículo 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 aquel 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 artículo 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 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. 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 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 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 solo por el Congreso de los Diputados: el artículo 108 CE se refiere exclusivamente al Congreso como Cámara ante la que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política, mientras que el artículo 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 artículo 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 officium* de los parlamentarios que afecta al núcleo de la función representativa parlamentaria (cita las 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 artículo 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 artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, pues estas limitaciones sólo se refieren a éste. Además, de su artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 26.3 de la Ley 50/1997 (cita la STC 220/1991, de 25 de noviembre). Por tanto, el artículo 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 artículo 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 artículo 31.1.4 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 aquel 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. 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 aquellas 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 aquel.

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 artículo 66.2. Tampoco puede pretender el Gobierno que, como podría deducirse de sus solicitudes de comparecencia, estas 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 artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Afirma que la citada Ley no afecta al artículo 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 artículo 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 competencial 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 competencial del Gobierno en funciones, no le queda a este otra alternativa que asumir tal calificación y dar cumplimiento así al artículo 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 artículo 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 artículo 66 CE no es la relación de confianza que puede derivar de la investidura, sino el ámbito competencial que a este 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 artículo 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 artículo 74 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 general 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 artículo 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 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 artículo 170.2 del Reglamento del Senado (en adelante, RS), estas 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 aquellas 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 artículo 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 artículo 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 condicionar 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, FJ 3, 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, vengán, 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 artículo 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 artículo 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 artículos 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 artículo 73.2 LOTC que atribuye, en este caso, dicha competencia al Pleno de la Diputación 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 artículo 78 CE, pueda plantear un conflicto de atribuciones. Ahora bien, conforme al artículo 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 artículo 56 RCD (que distingue entre el Pleno de la Diputación Permanente y la mesa como órgano de gobierno) y en el artículo 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 artículo 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

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 artículo 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 artículo 73 LOTC dispone que el conflicto se planteará respecto de «decisiones», esto es, actos concretos que manifiesten el menoscabo competencial, 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 artículos 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 artículo 66 CE y, en cuanto desarrollo de este precepto,

en los artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 66 CE, ni los artículos 108 y 110 CE habilitan al Congreso para ejercer la función de control del Gobierno, como tampoco habilita el artículo 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 *príus* 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 artículo 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 los arts. 165 del Reglamento del Parlamento Vasco y 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 artículo 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 artículo 66.2 CE se realiza en el marco del Gobierno parlamentario al que alude el artículo 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 artículo 75.1 LOTC o del artículo 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 artículo 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 general 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 general 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:

a) 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.

b) 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. Deducir 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.

c) 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.

d) 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.

e) 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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, de forma necesaria. 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, 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 segundo del artículo 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 artículo 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 artículos 73.2 y 75.2 LOTC. Entiende la Letrada de las Cortes Generales que la interpretación que se realiza por el Gobierno del artículo 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 artículo 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 artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 esta 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 artículo 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 artículo 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 13 de noviembre de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 14 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 artículo 73.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 este y la Cámara, comporta la vulneración de los artículos 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 artículo 99 CE, ello no obsta a que desde el momento de su constitución pueda ejercer las funciones que le corresponden conforme al artículo 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 artículo 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 artículo 78 CE, si bien entiende que la mesa de la Diputación Permanente carece de legitimación ya que, según infiere del artículo 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 artículo 73 LOTC y en los artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 torno a la admisión o inadmisión de un conflicto de atribuciones ha de venir determinada exclusivamente por lo que al respecto disponga la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en concreto los artículos 73 y siguientes, reguladores de este tipo de proceso constitucional. En este sentido, el artículo 1.1 LOTC y el principio *pro actione* impiden añadir requisitos procesales a los expresamente previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Atendiendo a dicha premisa constatamos que, en efecto, el artículo 73 LOTC no requiere expresamente dos acuerdos del Pleno del órgano constitucional para el planteamiento del conflicto de atribuciones. El artículo 73.1 LOTC exige acuerdo plenario del órgano constitucional en el que ha de estimar que otro órgano de los previstos en el artículo 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 artículo 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 reputa 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 artículo 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 artículo 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 extraprocésal 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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.

Recapitulando, 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 artículo 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, 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 de 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 artículo 73 LOTC, se ha de plantear respecto de «decisiones», esto es, actos concretos que manifiesten el menoscabo competencial, 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 artículo 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 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 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 repute 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 artículo 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 artículo 73.1 LOTC. Además, se acomoda a la exigencia general del artículo 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 artículo 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 artículo 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 de 2016 del Ministerio de la Presidencia y se reiteró en sucesivos escritos remitidos al Congreso de 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 195/1998, FJ 1, y 201/2013, FJ 2), 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)], 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 artículo 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 advirtiendo 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 artículo 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 suscitaron 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 competencial 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 preceptos 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 artículos 66 y 110 CE, este último por ser el precepto dedicado a las comparecencias, y ha de excluirse la vulneración de los artículos 1 y 9 CE y, especialmente, del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 66.2 CE, sin que ello suponga la exclusión del análisis de la contravención del artículo 110 CE y, en su caso, de los artículos 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 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.

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 inmunidad 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 artículo 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 artículo 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 les 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 artículo 99, en sus apartados 2, 3, 4 y 5, y los artículos 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 artículo 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, tras 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 del 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 parlamentario 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 esta 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 (artículo 99 CE), la función de control corresponde a las Cortes Generales. En efecto, la función de control, que reside en las Cortes Generales el artículo 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 artículos 109, 110 y 111 CE corresponden a ambas Cámaras; mientras que la moción de censura y la cuestión de confianza solo al Congreso de los Diputados.

c) 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 (SSTC 81/2012, de 18 de abril, FJ 3 y 151/2017, 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 artículo 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 (artículo 66.2 CE) [STC 191/2016, FJ 6 C) d)]. La facultad de solicitar información constituye «un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el artículo 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 artículo 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 artículos 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 66.2 CE.

8. En el marco de la forma política del Estado como monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), el modelo constitucional del 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 artículo 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 segundo, 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 el 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 artículo 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 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. 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículos 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. 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 artículo 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 artículo 66.2 CE, y en este caso concreto, conforme al artículo 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 Cámara 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 artículo 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 artículo 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 5 b)].

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 artículo 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 confiere el artículo 66.2 CE.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de noviembre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.