



### SOBRE LA CRISIS INSTITUCIONAL

Transcurría el año 2014 y quien esto escribe, en un artículo publicado en esta Revista (1), había expuesto, coincidiendo con acreditadas voces, que, inmersos en una crisis económica global, acusábamos, en este País, asimismo, una evidente crisis territorial, una crisis social que afectaba a la cohesión (con desigualdad galopante, precariedad laboral, muy elevadas tasa de paro...) y una manifiesta crisis institucional. Y todo ello podía precipitar en una grave crisis constitucional.

Se apuntaba también que de la crisis institucional, y conexas a ella, de la crisis territorial y constitucional, en suma, era acaso de donde más difícil podía resultar salir airoso, que había que encararla de inmediato ya que no parecía lo más acertado, estratégicamente hablando en términos de Estado, afrontar primero, tal y como se estaba postulando desde el ámbito gubernamental, la crisis económica-máxime tal y como ésta se estaba "gestionando" desde la esfera pública-y una vez resuelta la misma, y no, presumiblemente, a beneficio de inventario para la sociedad, abordar la crisis institucional. Y es que el paisaje dejado en la sociedad después de la batalla de la crisis económica-un más que probable "campo de

Agramante”-podía ser el menos adecuado para ello, teniendo en cuenta la dificultad que conlleva, en un contexto de malestar de la ciudadanía, recuperar la credibilidad perdida en las Instituciones Públicas, ya fueraplanteándose su regeneración ya fuera con la creación de nuevas Instancias , lo que demandaría, en cualquier caso, un clima social propicio para ello.

Aludiendo específicamente a la crisis institucional, que había anidado en nuestro suelo-ciertamente exacerbada durante mandatos de Gobiernos del Partido Popular-diversos factores, exógenos y endógenos,dicho ello sin carácter exhaustivo, se comentaba quehabían incidido, por ejemplo, para desencadenarla: una determinada, y generalizada, lectura de la globalización en clave neoliberal-en un escenario global de predominio de la economía financiera con protagonistas de la misma desconocidos por el común de los mortales-que había prosperado postulando un cuestionamiento del Estado del Bienestar, con un Estado de mínimos, abstencionista, privatizador de lo público, que limitaba el contenido de los derechos sociales, que reducía drásticamente la redistribución yconsagraba un modelo económico radicalmente no igualitario, tambaleando así el rol que con anterioridad desempeñaban las Instituciones; la existencia de Instituciones Públicas alumbradas cuatro décadas atrás que han experimentado un desgaste no solo por el mero transcurso del tiempo sino por las transformaciones de todo tipo habidas en la sociedad a consecuencia de vertiginosos cambios sociales, económicos, tecnológicos, culturales... a los que no se ha sabido responder desde y por las Instituciones Públicas adecuadamente.

A ellos pueden añadirse como factores desencadenantes de la crisis institucional un relevo intergeneracional con unas nuevas generaciones que han “heredado” unas Instituciones Públicas con las que no se sienten, en todos los casos, plenamente identificadas y sobre cuya opinión desean dejarse oír; unas demandas desde la sociedad a una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones de las Instituciones Públicas, a su transparencia y a la rendición de cuentas a la sociedad; una extendida percepción en la opinión pública de que se adoptan relevantes medidas desde lejanas Instancias internacionales o supranacionales, muy a menudo no suficientemente explicadas, lo que origina un desapego, una desafección, de los ciudadanos de las Instituciones Públicas del ámbito del Estadopor su no constatada presencia en lo que a la toma de esas decisiones respecta;la reclamaciónde”los de abajo” a la configuración de un espacio público, sin interferencias externas, donde poder proponer y debatir sobre la “res publica”...

Concretando aún más se señalaban algunos otrosfactores que habían provocado la crisis institucional tales como los siguientes:los repetidos fenómenos de corrupción observados en el

ámbito público no brillando, precisamente por su generalizada presencia, la ejemplaridad en tal esfera y así se ha sostenido(2)que”la corrupción explícita, de una forma concreta y tangible, el espectáculo de una deshonestidad latente en el grupo, lo que, a su vez, tiene consecuencias desmoralizadoras porque de su ejemplo la ciudadanía solo puede extraer modelos de vulgaridad”, aparte de traer consigo el desprestigio de la Política; el “austericidio”-una suerte de religión con el marchamo de Instituciones de la Unión Europea (3) con recortes indiscriminados decretados en las Administraciones Públicas que han afectado, a la baja, a la calidad de los servicios públicos a prestar a la ciudadanía.

Y siguiendo en la enumeración referida puede aludirse a un acusado parón alentado por los gobernantes(invocando la prioridad de atender a la crisis económica) a los procesos de modernización de las Administraciones Públicas y, más en concreto, del empleo público, con el objetivo de lograr una Administración Pública acabadamente profesional, transparente, eficiente y eficaz, “olvidándose” los que mandan que son Organizaciones aquellas que han de estar al día, atentas a lo que ya acontece y acontecerá en sociedades tan dinámicas u cambiantes como las nuestras para poder afrontar con solvencia retos de envergadura;una inadaptación de los partidos políticos a los nuevos tiempos-con serias dificultades paraabrirse a la sociedad y escuchar sus demandas-ensimismados en sus problemáticas, con déficits en lo que a democracia interna respecta y en los que no ha primado, en todos los casos, el criterio del mérito como sello de sus organizaciones; una suerte de alergia de los actores políticos a la asunción de responsabilidades políticas y a derivarlas, en su caso, a responsabilidades en el orden judicial provocando unamás que desaconsejable judicialización de la política cuando no una politización de la Justicia...

Todos estos factores-los que aquí se han citado son sólo una muestra de ello-han desencadenado un deterioro institucional,lo que ha llevado a que se cuestione por sectores de la ciudadanía la utilidad, la eficiencia y eficacia de las Instituciones Públicas y, en algún caso, hasta su misma existencia. Mal asunto, sin duda, para la democracia cuando acontece que por un importante segmento de la sociedad no se tiene depositada la confianza en las Instituciones Públicas.

## LA NEGATIVA DE UN GOBIERNO EN FUNCIONES AL CONTROL PARLAMENTARIO

El caso es que, en el descorazonador contexto de una notoria crisis institucional, en 2016, y ante la negativa del Gobierno, a la sazón en funciones, a la comparecencia de sus miembros en el Congreso de los Diputados-a solicitud de Grupos Parlamentarios de esta Cámara-el Congreso de los Diputados planteó un conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional (en adelante también: T.C., Alto Tribunal o Tribunal). Y sucedió que el firmante se inquietó por el preocupante aspecto que presentaba el asunto y ello le llevó a publicar un Artículo, también en esta Revista (4), en el que-y a partir de la convicción de que en un Régimen parlamentario es el control de la acción del Gobierno la más importante de las funciones atribuidas al Parlamento-se señalaba, de entrada, que resultaba evidente que, a través de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, artículo 66,2 de la Constitución (en adelante también CE) se materializa en nuestro Ordenamiento Jurídico el control político de la acción del Gobierno y que el mencionado control se realiza a través de determinados instrumentos parlamentarios previstos en la Constitución. Y se exponían una serie de argumentos que, extractados, a seguir se refieren.

Unos de los instrumentos de control parlamentario, se apuntaba entonces, y que se denominaban convencionalmente de primer nivel, eran la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno (art.99 CE), la moción de censura (art.113 CE) y la cuestión de confianza (art.112 CE) conduciendo estos dos últimos ítems, de prosperar, al derrocamiento del Gobierno, tratándose, pues, con sus efectos, dicho sin ambages, demoledores, de unos rígidos y acotados procedimientos de fiscalización excepcional del Gobierno.

Por su parte, otros de los instrumentos de control parlamentario, calificados de segundo nivel, se perfilaban como procedimientos de utilización flexible, de fiscalización ordinaria del Gobierno, tales como las preguntas del Gobierno (art.111,1 CE), las solicitudes de información y de ayuda que precisen del Gobierno (art.109 CE) y las comparecencias de miembros del Gobierno en las Cámaras y en sus Comisiones (art. 110,1 CE) que si bien no comportaban la posibilidad de derrocar al Gobierno, no eran, ni mucho menos, instrumentos de control parlamentario despreciables, ya que, operando, por su cotidiano uso, cual lluvia fina, podían servir, "retratando" de continuo al Gobierno, para la preparación del terreno, de cara a una utilización posterior de los instrumentos de control de primer nivel. Por otra parte, se hacía notar, asimismo, que los instrumentos de control parlamentario de primer nivel solo se podían ejercitar desde el Congreso de los Diputados y que los de segundo nivel se podían invocar tanto desde el Congreso de los Diputados como desde el Senado.

En el supuesto del Gobierno en funciones, sobre el que giraba el conflicto constitucional, se manifestaba en el Artículo citado, en aquella coyuntura, que la Constitución, art. 101,2, realiza

una escueta referencia a esa figura diciendo al respecto, solamente, que “el Gobierno cesante continuará en funciones, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno” y se hacía,asimismo,una mención a lo establecido en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, art. 21, acerca del Gobierno en funciones. Éste último, según la Ley 50/1997, se refería, “limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos,absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés generalcuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”.

Por lo demás, se concretaba, al Presidente del Gobierno en funciones, de conformidad con la citada Ley, le está vedado-y se ponían algunos ejemplos de ello-proponer la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales o plantear la cuestión de confianza y al Gobierno en funciones se le prohíbeaprobar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado o, presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.(De otra parte, lógicamente, no se podrá instar desde el Congreso de los Diputados una moción de censura contra el Gobierno en funciones por cuanto, precisamente éste, por su naturaleza,no ha obtenido la confianza de esa Cámara y, en ese entendimiento, no se puede, claro está, a través de esa figura parlamentaria,plantear el derrocamiento de un Gobierno, como el en funciones, con la ruptura de una confianza parlamentaria que no se ha obtenido previamente).

Y, en ese contexto, se ponía de relievequeno resultaba factible, en una Monarquía parlamentaria como la nuestra, la existencia, que, por lo demás no estaba prevista, de un espacio político incontrolado parlamentariamente, ocupado por un Gobierno en funciones que estaríaexentode la fiscalización parlamentaria y es que, de admitirse ello, se argumentaba, se privaría a las Cortes Generales, art. 66,2 CE, del ejercicio de sus capitales funciones de control de la acción del Gobierno.

Se comentaba, asimismo,que el Gobierno en funciones era, obviamente, Gobierno y un Gobierno que ejercía funciones aunque desde altas esferas gubernamentales llegara, para pretender justificar determinadas inacciones, a insinuarse que no era exactamente Gobierno, pero es que lo que acontecía, se argumentaba en el citado Artículo, era que el Gobierno en funciones era Gobierno pero que, por su naturaleza, y era eso cosa bien distinta, estaba sujeto a límites legales y a prohibiciones y, por lo tanto, más necesario resultaba que lo habitual, si cabe, el control parlamentario para velar por que el Gobierno en funciones no se excediese en el ejercicio de sus acotadas atribuciones. Yse hacía ver que,a veces, los procesos de investidura de candidatos a la Presidencia del Gobierno se pueden dilatar en el tiempo y el mandato del Gobierno en funciones no devenir, por lo tanto, tan efímero como podría presumirse, lo que haría aún más insostenible un Gobierno en funciones incontrolado parlamentariamente.

En definitiva: la negativa a la fiscalización parlamentaria ordinaria del Gobierno en funciones, se concluía, no solo privaría a las Cortes Generales, con la intensidad y alcance que procediesen, del control de la acción del Gobierno sino también afectaría al principio de la división de poderes y a los mismos cimientos sobre los que se asienta la democracia representativa, parlamentaria, y se hacía ver que pretender conjugar una regeneración democrática pregonada por aquel Gobierno con la negativa al control parlamentario del mismo era como pretender la cuadratura del círculo. Y se cerraba la reflexión con el inquietante interrogante- siguiendo las palabras de R. Sánchez Ferlosio- sobre si “vendrán tiempos peores que nos harán más ciegos”.

### SOBRE LA SENTENCIA 124/2018, DE 14 DE NOVIEMBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, QUE RESUELVE EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO: BREVE REFERENCIA

Pues bien: en esas estábamos cuando por la sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre, aprobada por el Pleno del Tribunal y por unanimidad de sus miembros, se ha venido a estimar el conflicto entre órganos constitucionales del Estado, más arriba citado, planteado por el Congreso de los Diputados contra el Gobierno en relación con su negativa al sometimiento, hallándose en funciones, a iniciativas de control por el Congreso de los Diputados (conviene recordar que el Gobierno permaneció en funciones durante diez meses).

En resumen: el T. C. ha considerado que el Gobierno, en funciones (del Partido Popular, recordemos) menoscabó la atribución que el artículo 66,2 de la Constitución atribuye al Congreso de los Diputados, como parte integrante que es de las Cortes Generales, de controlar la acción del Gobierno. Y se ha añadido en el fallo por el Alto Tribunal, textualmente, lo siguiente: “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”.

Conviene precisar que la cuestión controvertida en este conflicto se suscitó ante la negativa del Gobierno en funciones a la comparecencia, solicitada por Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, del Ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa de esta Cámara para informar sobre los asuntos y acuerdos adoptados en una reunión de Ministros de Defensa de la OTAN.

La argumentación del Gobierno en el conflicto constitucional se centró, dicho en apretada síntesis, en el hecho de que al no existir una relación de confianza entre el Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados-al no haberse procedido a la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno por el Congreso de los Diputados y, precisamente por ello, encontrarse el Gobierno en funciones-no se podía someter a aquél, a sus integrantes, a control parlamentario-en esta tesitura a través de la figura parlamentaria de la comparecencia de los miembros del Gobierno ante las Cámaras-ya que éste solo puede ejercerse, en un Régimen parlamentario, en relación a un Gobierno que cuente con la confianza del Congreso de los Diputados, lo que no acontece con un Gobierno en funciones. Es más, se corroboraba por el Gobierno, no eran estas posiciones expresadas una cuestión de voluntad del Gobierno en funciones, sino que se estaba operando por ese Gobierno “en estricto cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico”.

### SOBRE LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LA SENTENCIA 124/2018, DE 14 DE NOVIEMBRE

Parece oportuno, para exponer las consideraciones del Tribunal Constitucional explicitadas en la sentencia 124/2018, de 14 de noviembre, estructurar aquellas en dos Apartados, extrayendo, en todo o en parte, los Fundamentos Jurídicos que se han estimado más significativos, encajándolos por su contenido en uno u otro de los Apartados. Acaso pueda resultar fatigosa la lectura de los Fundamentos Jurídicos que han sido seleccionados, pero ello deviene imprescindible por cuanto reflejan, mucho mejor que cualquier interpretación que se les quiera dar, cómo el Tribunal Constitucional ha construido un relato ordenado y convincente a partir de la cuestión debatida. El resultado de la metodología utilizada es el siguiente:

### A) PRINCIPIOS DE CARÁCTER GENERAL:

El Alto Tribunal construye a modo de recordatorio unos principios de carácter general que conforman el marco jurídico-político, constitucional, en el que nos movemos (constituyendo, por lo demás, estos pronunciamientos, en nuestra opinión, unas más que oportunas aseveraciones cuando se ha conmemorado, en 2018, el cuarenta aniversario de la vigencia de la Constitución). Esos principios de carácter general son, transcribiendo, textualmente, afirmaciones expresadas en los Fundamentos Jurídicos, los siguientes:

1. Refiere el Tribunal que “el imperio de la Constitución como norma suprema, declarado expresamente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes del Estado”. Y, añade el T.C., que “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”, concluyéndose que “el sometimiento de todos a la Constitución es otra forma de sumisión a la voluntad popular expresada esta vez como poder constituyente” (F.J. 4).

2. Propone el T.C. que la controversia originada en el contexto del conflicto planteado entre órganos constitucionales estatales ha de resolverse atendiendo al alcance del artículo 66,2 C.E., que atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del Gobierno y del artículo 110 C.E., que prevé que las Cámaras, y sus Comisiones, pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno ante las mismas. Pues bien: ambos preceptos “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. Una Constitución no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, constituyendo la interpretación sistemática trasunto de aquel principio de unidad de la Constitución”(F.J. 3).

3. De otra parte, sostiene el T.C. que“conforme al art. 1.1 CEEspaña se constituye en un Estado social y democrático de Derecho y es esencial a un Estado democrático la existencia de un Parlamento cuyos miembros son elegidos por sufragio universal, 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 capitales, de controlar la acción del Gobierno” (F. J. 6)

4. Precisa, a mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional que “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” y ello comporta que “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. Ahora bien, la centralidad y supremacía del Parlamento que de ello deriva ha de considerarse como propio al Estado constitucional y democrático de Derecho, con el respeto a la posición constitucional de otros órganos constitucionales”(F.J.6).

5. Expone finalmente el Alto Tribunal que “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”(F.J. 4).

Son aseveraciones éstas del Tribunal Constitucional-que conforman unos principios de carácter general-ciertamente didácticas y esclarecedoras en torno a la consideración de la Constitución como norma jurídica, vinculante para los ciudadanos y para los Poderes Públicos; a la obligada interpretación sistemática, que no aislada, de los artículos que conforman el texto constitucional de conformidad con el principio de unidad del mismo; a lo que supone el Estado social y democrático de Derecho; a lo que implica una Monarquía parlamentaria, una democracia parlamentaria donde las funciones del Parlamento se fundan en su carácter representativo, que postula la centralidad del Parlamento, la supremacía del Parlamento en relación al Poder

Ejecutivo, con respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales, en el contexto del equilibrio y controles entre los Poderes del Estado, que forman parte esencial e indubitada del Estado de Derecho y del propio concepto de la Constitución.

### B) PRONUNCIAMIENTOS PUNTUALES:

Además de los principios de carácter general, antes expresados, se formulan, en los Fundamentos Jurídicos de la sentencia 124/2018, que se transcriben textualmente, una serie de puntuales pronunciamientos que hilvanan un relato sobre la cuestión controvertida:

1. Las Cortes Generales, entre otras competencias, señala el T.C., "controlan la acción del Gobierno" y es la función de control del Gobierno "consustancial a la forma de gobierno parlamentaria y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales, no conteniendo, en principio, ninguna excepción al ejercicio de la misma" (F.J.7.).

2. Expone el T. C. que la función de control parlamentario del Gobierno se "residencia en las Cortes Generales, artículo 66,2 CE, y 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. La función de control, en consecuencia, se ejercerá por ambas Cámaras a través de los instrumentos del Título V CE. De los contemplados en dicho título, los previstos en los arts. 109, 110 y 111 CE corresponden a ambas Cámaras mientras que la moción de censura y la cuestión de confianza solo al Congreso de los Diputados"(F.J. 7).

3. Sostiene, por otra parte, el Alto Tribunal que "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 en la que no existe relación de confianza con el Gobierno"(F. J.7).

4. Precisa también el T.C. que “no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden 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 y que pueden determinar su ruptura, y los instrumentos de control que no determinan dicha ruptura”. Y añade el Tribunal: “el control de la acción de Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados 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 loson también los períodos 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” (F.J.7).

5. Puntualiza, asimismo, el Alto Tribunal que “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. 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” (F.J. 7). Y, cita el T. C., entre esos otros instrumentos de control parlamentario que, “per se”, no suponen la exigencia de responsabilidades políticas al Gobierno, la función de información y de ayuda solicitadas al Gobierno, las preguntas al Gobierno y las solicitudes de comparecencia ante las Cámaras de miembros del Gobierno,” lo que 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, esto es, que la identificación plena de función de control y relación de confianza entre Gobierno y Congreso de los Diputados no se infiere de nuestra Constitución”.(F.J. 6).

6. Advierte, en ese sentido, el Tribunal que “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 alguno 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”(F. J. 8).

7. Acotando la cuestión debatida el T.C. refiere que “el artículo 110 CE establece, como es propio al sistema parlamentario de gobierno que las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. La potestad 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 atribuyen, respectivamente, los arts. 66,2 y 109 CE” (F.J. 7).

8. Sobre el Gobierno en funciones el Tribunal Constitucional alude a las escasas menciones del texto constitucional acerca del Gobierno en funciones, figura que se perfila al cesar el Gobierno (art. 101, 1 y 2 CE) y previene un Gobierno en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno, no estableciendo la Constitución más precisiones sobre el mismo ni fijando límites expresos a su actuación si bien la finalidad del Gobierno en funciones deviene clara por las previsiones de la Ley 50/1997, del Gobierno: “evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno” (F.J. 8).

9. En cuanto a las funciones de un Gobierno, valga la redundancia, en funciones, sostiene el T. C. que “no cabe sino constatar que el Gobierno cesante sigue ejerciendo funciones” y que por ello “no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el art. 66,2 CE basándose en que el Gobierno en funciones no desarrolla actividad en la medida en que, como hemos constatado, sigue desarrollándola. La actividad del Gobierno en funciones no impide la función de control ex art. 66,2 CE. La cuestión no es si el Gobierno en funciones está sometido al control del Parlamento, que lo está, sino en el alcance de dicho control” (F.J. 8).

10. En ese sentido el Alto Tribunal pone de relieve que “la debida participación del Gobierno en las diferentes organizaciones internacionales va a incidir en la actividad del Gobierno en funciones, cuestión 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”( F. J. 8).

11. Y concreta estas aseveraciones el T. C. afirmando que “carece de sentido negar categóricamente y con carácter general dicha función de control al Congreso de los Diputados por estar el Gobierno en el supuesto contemplado en el art. 101,2 CE. Habiendo realizado el Gobierno en funciones una actividad, como era la asistencia a la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN, dicha actuación está sometida al control de las Cortes Generales previsto

en el art. 66, 2 CE y, en este caso concreto, conforme al art. 110 CE” (F. J. 9) remachando esa argumentación el Alto Tribunal manifestando que “el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los arts. 1 y 66 CE, sin perjuicio de que la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones”( F. J. 9).

12. Y, de alguna manera, cierra, rotundamente, el Tribunal Constitucional su argumentación diciendo que “el hecho cierto es que (el Gobierno en funciones, se entiende) desarrolla una actividad en relación con la cual las Cortes Generales pueden ejercer la función de control que les corresponde conforme al art. 66,2 CE, si bien el sometimiento a los instrumentos de control no puede venir determinado por la voluntad del Gobierno, sino por el alcance de la función de control conforme al art. 66,2 CE”(F.J 9) lo que corrobora sosteniendo 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)”(F.J. 9)

13. Refiere, finalmente, el Tribunal que es la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno-como ya advirtió anteriormente- la que establece, propiamente, la regulación del Gobierno en funciones, que “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo”, fijando límites concretos a las atribuciones del Presidente del Gobierno en funciones y al mismo Gobierno en funciones, acotando, con carácter general, sus cometidos al “despacho ordinario de los asuntos públicos” y “absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”. La misma Ley 50/1997, del Gobierno, determina que “todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales” y, asimismo, contempla el control de los actos, de la inactividad y de las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del Gobierno ante la jurisdicción contencioso-administrativa y el control de la actuación del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, (sin distinguir la Ley 50/1997, apunta quien esto escribe, entre Gobierno y Gobierno en funciones). “El control judicial, concluye el T. C., en ningún caso, comporta que no haya de ser ejercido el control por las Cortes Generales de acuerdo con el art. 66,2 CE. Se trata de controles diferentes, con distinto fundamento constitucional, como ya hemos afirmado, y que cumplen finalidades distintas”(F.J. 8). Y es 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 que se concretan en su Ley Orgánica(art.161 CE)” (F.J. 8).

En resumen: el Tribunal Constitucional desgrana, de manera ordenada y clara, sus pronunciamientos acerca de la cuestión discutida-el control parlamentario de un Gobierno en

funciones- atendiendo, en primer lugar, a la función poliédrica del control parlamentario del Gobierno y así describe, en una Monarquía parlamentaria como es la nuestra, los distintos instrumentos de control parlamentario de la acción del Gobierno previstos en la Constitución, distinguiendo entre los instrumentos de control parlamentario que pueden provocar una ruptura de la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento (Congreso de los Diputados) y los que no pueden producir esos efectos, negando el Alto Tribunal la existencia de una identificación absoluta entre función de control y relación de confianza Gobierno-Parlamento, identificación absoluta que impediría, caso de existir, el ejercicio de instrumentos de control parlamentario al Gobierno en funciones que no originasen la pérdida de la relación de confianza.

En este sentido, prosigue el T. C. su argumentación, los instrumentos de control parlamentario que no implican la ruptura de la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento pueden activarse tanto con un Gobierno cuyo Presidente haya sido investido por el Congreso de los Diputados como con un Gobierno en funciones, que, por su misma naturaleza, es el que no ha obtenido la confianza de la mencionada Cámara. Y refiere, además, que esos instrumentos de control parlamentario, que no pueden ser medio directo para la exigencia de responsabilidades políticas del Gobierno, pueden ejercerse tanto desde el Congreso de los Diputados como desde el Senado, lo que no sucede con aquellos que pueden desencadenar la ruptura de la relación de confianza mencionada, que únicamente pueden instarse desde el Congreso de los Diputados. Y esos instrumentos de control parlamentario que no determinan la ruptura de la relación de confianza Gobierno-Parlamento son, señala el T.C., la función de solicitud de información y de ayuda al Gobierno, las preguntas al Gobierno y la comparecencia ante las Cámaras, y sus Comisiones, de los miembros del Gobierno (arts. 109, 110 y 111 CE), siendo esta última figura parlamentaria la que ha suscitado la cuestión constitucional aquí controvertida.

Concluye el T.C., y en lo que se refiere al control parlamentario de un Gobierno en funciones- que ejerce indubitablemente funciones, aunque limitadas, y muy claramente cuando participan los miembros del mismo en organizaciones supranacionales, como es el caso- que el control parlamentario es factible, adecuado a la propia situación del Gobierno en funciones, a través de las figuras parlamentarias antes expuestas, consideración que refuerza el Alto Tribunal al no contemplarse en la Constitución la permisión de un espacio inmune al control político. Por lo tanto, el asunto a dilucidar no es si el Gobierno en funciones está sometido al control del Parlamento, que lo está, sin duda, sino en el alcance de dicho control. Y por si hubiese alguna duda al respecto afirma el Tribunal que “el sometimiento a los instrumentos de control no puede venir determinado por la voluntad del Gobierno, sino por el alcance de la función de control conforme al art. 66, 2 CE”(F.J. 9).

### UNAS LECCIONES IMPARTIDAS SOBRE EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO

El Tribunal Constitucional ha dictado una sentencia, la 124/2018, de 18 de noviembre, en la que da la impresión de que por si hubiese algunas dudas o interpretaciones tibias al respecto-y parece que sí las había por parte de algún agente político-ha dejado sentado, de forma didáctica y clara, lo que constituye las claves de una democracia parlamentaria, como es la nuestra, tal y como rotundamente la Constitución establece en el artículo 1.3: “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La oportunidad de la mencionada sentencia es manifiesta a pesar de que pueda resultar hasta sorprendente que, transcurridos ya cuarenta años de vigencia de la Constitución, se haya tenido que pronunciar el Alto Tribunal sobre un tema tan capital, tan fundamental, tan de principios, diríamos, como el de las claves de nuestro sistema parlamentario de gobierno. Y ello se ha producido al socaire de un intentado control político, parlamentario, de un Gobierno en funciones, instado por el Congreso de los Diputados, control que, en su momento, se frustró y originó, en consecuencia, el planteamiento al respecto por el Congreso de los Diputados de un conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional. Debía, pues, el Tribunal Constitucional pronunciarse sobre el relevante asunto en disputa-el control parlamentario al Gobierno y su alcance-asunto que, de alguna manera, estaba poniendo en cuestión vectores que conforman la democracia parlamentaria consagrada en la Constitución de 1978.

Pues bien: el destinatario principal-valga la expresión-del fallo de la sentencia 124/2018 ha sido un Gobierno del Partido Popular, Gobierno del que se dice en la sentencia que vulneró con su criterio-contrario al control parlamentario de un Gobierno en funciones-el artículo 66,2 CE, que determina que las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) “controlan la acción del Gobierno”, artículo que es, en opinión de quien esto escribe, una suerte de clave de bóveda de la democracia parlamentaria prevista en el texto constitucional (ya J. C. Colliard señaló que el control del Gobierno es “la más importante de las funciones del Parlamento”). Sí, se trata de un destinatario del fallo, un Gobierno del Partido Popular, que es el mismo que

durante años ha estado vertiendo, machaconamente-cual mantra-a través de sus integrantes frases o máximas tales, o similares, como “sin Ley no hay Democracia”; “la Ley es igual para todos”; “nadie está por encima de la Ley”; “el Gobierno lo que hace es cumplir la Ley”; “el imperio de la Ley”; “la Constitución es la suprema norma jurídica”; “la Constitución vincula a todos, ciudadanos y poderes públicos”; “nadie está por encima de la Constitución y de la Ley”; “disponemos de un consolidado Estado social y democrático de Derecho”; “nada es admisible fuera de la Constitución”; “la Ley en un Estado de Derecho se cumple y punto”...pudiendo darse la sensación de que el mencionado Gobierno se hubiera abrazado a la Constitución, que, es más, se la hubiera “apropiado”, valga la expresión, y se hubiera convertido en su supremo guardián y defensor, así como del Estado de Derecho, y hasta se hubiera erigido en el intérprete auténtico del texto constitucional, orillando el decisivo rol a jugar por otras Instituciones al respecto.

Y en ese previo escenario de reiteradas manifestaciones de integrantes del Gobierno del Partido Popular el Tribunal Constitucional, en la sentencia 124/2018, desmonta detalladamente (como, anteriormente, ha podido comprobarse al transcribirse Fundamentos Jurídicos) los argumentos esgrimidos en el conflicto constitucional por ese Gobierno, contrarios al control parlamentario de un Gobierno en funciones por cuanto, sostenía, dicho control ha de instrumentarse, en un sistema parlamentario de gobierno como el nuestro, cuando el Gobierno dispone previamente de la confianza del Parlamento, lo que no sucede con un Gobierno en funciones. Pero es que el T. C., además de considerar factible el control parlamentario de un Gobierno en funciones si bien atendiendo a la propia situación del Gobierno en funciones y delimitando, en ese sentido, su alcance, se ha pronunciado, en la sentencia mencionada, sobre dos aspectos cruciales de nuestra arquitectura constitucional dejando una suerte de “recados” para el principal destinatario de la sentencia, tantas veces citada, que es el Gobierno del Partido Popular.

Los a modo de “recados” dejados por el T.C. en la sentencia 124/2018-con un destinatario principal, como se dijo antes, pero con efectos “erga omnes”-se explicitan de la siguiente forma: en primer lugar, se alude a la necesidad de interpretar sistemáticamente los preceptos constitucionales, pues dichos preceptos han de entenderse en el contexto del principio de unidad de la Constitución, y no de forma aislada, disintiendo del posicionamiento de defensa del Gobierno en este conflicto constitucional, posicionamiento que le llevaba a afirmar, además, que su planteamiento contrario al control parlamentario del Gobierno no era una cuestión de voluntad de un Gobierno en funciones, sino que se estaba operando-investiéndose aquél de la condición, de alguna manera, de intérprete único y auténtico del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, también de la Constitución-“en estricto cumplimiento de nuestro ordenamiento jurídico”. Pues bien: ha quedado expuesto, inequívocamente, el criterio manifestado por el T. C. sobre la interpretación de los preceptos constitucionales, criterio que ha de estimarse, por lo demás, inapelable por cuanto la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional confiere, exactamente, al Alto Tribunal, en el artículo primero, uno, la condición de “intérprete supremo” de la Constitución y no al Gobierno.



En segundo lugar, y en relación al otro “recado”, en el fallo de la sentencia se dice, textualmente, 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”. Afirmación ésta del Tribunal sobre el imprescindible principio de lealtad institucional que quizás se pueda proclamar en voz más alta pero difícilmente de forma más clara, principio de lealtad institucional del que, desde luego, no parece haber hecho gala, precisamente, el Gobierno del Partido Popular en esta circunstancia.

Por lo demás el hecho de admitir que podría aceptarse la existencia de un Gobierno en funciones- y que ejercía funciones, claro está- inmune a la fiscalización política, parlamentaria, hubiera supuesto dejar a la oposición sin posibilidades de ejercer su función, quebrando el equilibrado juego de mayorías/minorías propio de la democracia (ya H. Kelsen<sup>(5)</sup> sostenía que “la esencia de la democracia no consiste en el dominio sin límites de la mayoría sino en el compromiso permanente entre los grupos del pueblo representados en el Parlamento por la mayoría” y G. Sartori<sup>(6)</sup> afirmaba que “la democracia es derecho de la mayoría en el respeto de los derechos de la minoría”). Pero, a mayor abundamiento, de mantenerse la posición de la posibilidad de un Gobierno incontrolado parlamentariamente se vulneraría el artículo 66.2 CE, que atribuye a las Cortes Generales el control de la acción del Gobierno, no contemplándose en el texto constitucional, por lo demás, ningún espacio político exento al control parlamentario. Es más: el planteamiento contrario al control parlamentario del Gobierno, aunque estuviera en funciones, afectaría, sin duda, a los fundamentos mismos de nuestra democracia representativa, ya que la función de control político al Gobierno se asienta en la legitimidad democrática y en el carácter representativo de las Cortes Generales y menoscabaría el principio de separación de poderes, nota característica del Estado de Derecho y, por lo tanto, al mismo Estado de Derecho (Elías Díaz se refirió<sup>(7)</sup>, aludiendo al principio de separación de poderes, a “la idea de control y la limitación del poder estatal; los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial, se entiende) limitándose recíprocamente, nunca entorpeciendo innecesariamente, constituyen una garantía frente al absolutismo y la dictadura. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todas las matizaciones y correcciones exigibles por la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, requisito indispensable para todo Estado de Derecho”) y vulneraría, en definitiva, la esencia misma de un sistema parlamentario de gobierno.

En fin: a la posición de sustracción o escamoteo, si se prefiere, de la función de las Cortes Generales de control de la acción del Gobierno- posición alentada por el Gobierno del Partido Popular- ha respondido con firmeza, con rotundidad, el Tribunal Constitucional con la sentencia 124/2018, que encierra, no es una exageración, unas lecciones sobre lo que constituye un sistema parlamentario de gobierno y un repaso considerable, o varapalo, si se prefiere, a aquel Gobierno del Partido Popular, en funciones, que decidió, por sí mismo negarse a la rendición

de cuentas ante las Cortes Generales( en este supuesto el Congreso de los Diputados) donde reside la soberanía nacional. Es una sentencia, la 124/2018, que puede ser considerada, sin exageración, como “básica” en el sentido empleado por L. López Guerra (8) cuando dice que son “básicas” aquellas sentencias que “representan mucho más que la resolución de casos concretos, y que son más bien fundamentos o cimientos de un edificio conceptual y normativo en continua construcción”.

El caso es que no parece haber sido objeto de especiales comentarios la referida sentencia ni haberse oído disculpas, al menos, procedentes de integrantes de aquel Gobierno del Partido Popular ni haberse pedido profusas explicaciones al respecto desde las Cortes Generales. Pero el hecho cierto es que un peligro manifiesto se cernía sobre nuestro sistema constitucional, que el T. C. ha atajado, y sería harto deseable que se hubiera aprendido de las perniciosas consecuencias de las desaconsejables actuaciones llevadas a cabo por un actor político y qué mejor que atender a las impecables lecciones impartidas por el Alto Tribunal sobre lo que comporta un sistema parlamentario de gobierno.

(1) Fernando Díaz de Liaño y Argüelles: “La Reforma del Estado y de la Administración española (o trece profesores en busca de autor”. ADMINISTRACIÓN DIGITAL. 2014.

(2) Javier Gomá Lanzón: “Ejemplaridad Pública”, página 349. TAURUS. 2014.

(3) Pablo Simón: “Los estudios demuestran que una de las razones de la severidad de la crisis económica en la zona euro ha sido de gobernanza política-es decir, de legitimidad democrática de los severos ajustes aplicados a unos electorados nacionales que, ante estos costes, optan por partidos que quieren frenar la unión”. “El dilema soberano”. EL PAÍS. 7-enero-2019.

- (4) Fernando Díaz de Liaño y Argüelles: “La cuadratura del círculo: el Gobierno en funciones incontrolado parlamentariamente y la regeneración democrática”. ADMINISTRACIÓN DIGITAL.2016.
- (5) Citado por J. Pérez Royo: “Curso de Derecho Constitucional”, pág. 387. MARCIAL PONS. 1994.
- (6) “La democracia en treinta lecciones”, pág. 41. TAURUS. 2008.
- (7) “Estado de Derecho y sociedad democrática”, pág. 33. CUADERNOS PARA EL DIÁLOGO.1979.
- (8) “Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional”, pág. 13. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES.1998.

Fernando Diaz de Liaño y Argüelles Enero de 2019