

# Cuando el Congreso quiere (y no puede) controlar al Gobierno en funciones: singularidades constitucionales y soluciones inéditas

*When Congress wants (and can not) control the caretaker  
government: constitutional peculiarities and new solutions*

**Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ**

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III de Madrid

Fecha de recepción: 7 de abril de 2016

Fecha de aceptación definitiva: 22 de abril de 2016

Nunca antes en nuestra historia constitucional contemporánea un Gobierno cesante había extendido su mandato en el tiempo tanto como el actual, que lleva en funciones tal y como se prevé en el art. 101 CE, desde el 20 de noviembre de 2015, fecha de la celebración de las últimas elecciones generales.

La situación es tan inédita como la dificultad vivida para conformar un nuevo Gobierno ante la presencia de unas mayorías parlamentarias singularmente «poco mayoritarias», que se ven abocadas a llegar a un acuerdo para otorgar la confianza, a través del voto de investidura que prevé el art. 99 CE, a un nuevo presidente, que a su vez ha de nombrar a los titulares de los Ministerios que integrarán el nuevo Gobierno. Por ello también son inéditas las circunstancias en que desarrolla su actividad el Gobierno en

funciones y la particular mirada que la oposición parlamentaria, la opinión publicada y la opinión pública (en este orden o en el orden inverso) dirigen a esa actividad.

En este contexto de singularidades constitucionales, repleto de temas objeto de interés para la mirada de quien se dedica al estudio del derecho público en general y del derecho constitucional en particular, parece adquirir particular relieve el que tiene que ver con el control de la actividad del Gobierno en funciones por el Parlamento salido de las elecciones que dan lugar a un cambio de legislatura, y es que nunca antes un Gobierno cesante se había negado expresa y públicamente a someterse a los mecanismos de control parlamentario que la propia Constitución y los Reglamentos Parlamentarios prevén. Y, obviamente, tampoco se contemplan ejemplos previos en que la reacción de la mayoría de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados (entrante) haya sido plantear, frente a tal negativa, la interposición de un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

Partiendo la proclamación general –que como tal admite múltiples matices– de que el control jurídico de quien ostenta, en este caso en condiciones de interinidad, el poder ejecutivo siempre es posible cuando hablamos de un Estado de derecho, la gran duda que el propio Gobierno ha hecho surgir con su decisión tiene que ver con el alcance del control político que la Constitución, en su Título V (de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales), atribuye a las dos Cámaras del Parlamento y, con particular intensidad, al Congreso de los Diputados. La función parlamentaria de control estructura y conforma la posición del Parlamento como contrapoder del Ejecutivo y resulta esencial para el funcionamiento del modelo de *check and balances* que caracteriza el parlamentarismo español. Ahora bien, el funcionamiento de este modelo propio del parlamentarismo racionalizado se basa en la lealtad de sus actores a las reglas que lo articulan y las dudas que surgen en el contexto actual giran en torno a la desaparición de la lealtad que ha hecho surgir el conflicto. La pregunta que surge de forma inmediata es doble y, por un lado, busca identificar al sujeto que se conduce de forma desleal (el Gobierno negándose a someterse al control o el Congreso exigiendo al Gobierno algo que no puede reclamar), mientras que, por otro lado, se dirige a localizar quién y cómo está llamado a resolver el conflicto surgido, si el diálogo político no conduce a una solución satisfactoria.

El actual Gobierno en funciones no posee una mayoría parlamentaria afín en el seno del Congreso de los Diputados, aunque sí en el Senado, lo que explicaría en gran medida que el conflicto institucional entre el poder legislativo y el poder ejecutivo se residencie en la Cámara Baja, que es donde, a través de las mayorías que integran sus órganos, se pretende activar el control. La falta de mayoría parlamentaria coincidente con el color político del Gobierno cesante supone no sólo que el Gobierno no goce de la confianza del Congreso –según el art. 99 CE tal vínculo de confianza no se establecerá hasta la investidura de un nuevo presidente que nombre Gobierno, coincidente o no con el signo político del actual–, sino que existe una suerte de desconfianza latente respecto de que el Gobierno esté actuando en el límite estricto que el art. 21 de la

Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno) le impone al desarrollar sus funciones como Ejecutivo cesante (apartados 4, 5 y 6 del art. 21 de la Ley del Gobierno). Esta actitud de desconfianza se ha visto acentuada porque la acción exterior del Estado, que no desaparece porque en España no tengamos un Gobierno con capacidad para dirigir la política exterior del Estado (art. 97 CE), se ve actualmente condicionada por una crisis europea de proporciones hasta ahora desconocidas, de un lado, por la voluntad velada del Reino Unido de abandonar la Unión Europea y, de otro, por la gestión –que adquiere dimensiones de catástrofe humanitaria– de la crisis de los refugiados.

Ante esta situación de tensión institucional y de tensión internacional a nivel europeo, y de un modo que es difícil explicar acudiendo a nuestra experiencia político-jurídica previa, la *reacción del Gobierno en funciones* presidido por Mariano Rajoy ha sido la negativa a someterse a los «mecanismos ordinarios de control parlamentario», comunicada al Congreso de los Diputados mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016. Tales mecanismos «ordinarios», que no incluyen ni la moción de censura (art. 113 CE) ni la cuestión de confianza (art. 21.4.b Ley del Gobierno) expresamente excluida en situaciones de gobierno cesante, se concretan en las solicitudes de información por parte de las Cámaras o sus Comisiones (art. 109 CE), las solicitudes de comparecencias de los miembros del Gobierno (art. 110 CE) y el planteamiento de interpelaciones o preguntas a los miembros del Gobierno (art. 111 CE), así como en otras fórmulas de control indirecto de la acción política del Gobierno cesante (valga citar el art. 86.2 CE, el 82 CE o el 94.1 CE) en las que no es posible detenerse ahora, debiendo remitirnos a los trabajos de Fernando REVIRIEGO sobre la materia (*El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*. BOE, 2003, 283-307).

Basándose en un informe de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, el Gobierno sostiene que todas las formas de control político (en referencia a las contenidas en los arts. 109, 110 y 111 CE) implican una exigencia de responsabilidad del Gobierno, porque versan sobre materias de índole política que son objeto de juicio de responsabilidad por parte de los diputados solicitantes de la iniciativa, y como sólo un Gobierno que tiene la confianza de la Cámara responde solidariamente ante la misma (art. 108 CE), uno a quien no se ha otorgado la confianza a través del mecanismo de la investidura que prevé el art. 99 CE no tiene la obligación constitucional de responder y, por tanto, no tiene la obligación de someterse a los mecanismos de control parlamentario previstos en nuestro texto normativo básico. Dicho en otros términos, el Gobierno interpreta el Título V de la Constitución afirmando que el Gobierno que responde ante el Parlamento, a través de cualquier mecanismo de control parlamentario, es el Gobierno que ha obtenido la confianza del Congreso de los Diputados a través de la investidura de su presidente. Desde la posición expuesta la deslealtad constitucional o el «fraude de Constitución» se alojaría en la pretensión del Congreso de los Diputados de someter a control a un Gobierno cesado, lo que perseguiría

controlar a través de este último a la mayoría parlamentaria presente en la Cámara de la anterior legislatura.

Por su parte, la *reacción de la mayoría de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados* –excepción hecha del Grupo Parlamentario Popular– ha sido negar que la función de control al Gobierno desaparezca absolutamente hasta que se otorgue la confianza a un nuevo presidente que nombre un nuevo Ejecutivo, y esa negativa se ha articulado en dos tipos de reacciones. Por un lado, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentó el 18 de marzo de 2016 una proposición de Ley (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, n.º 29-1, de 01/04/2016), planteando la posibilidad de modificar el apartado 2 del art. 26 de la Ley del Gobierno y los arts. 3.1.f) y 25.1.e) de la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, para incluir expresamente en dichas normas la posibilidad de someter a control político de las Cortes Generales la totalidad de los actos y omisiones del Gobierno, incluso del que esté en funciones.

Por otro lado, los Grupos Parlamentarios Socialista, Podemos-En Comú Podem-En Marea, Ciudadanos, de Esquerra Republicana, Catalán (Democràcia i Llibertat), Vasco (EAJ-PNV) y Mixto solicitaron del Pleno del Congreso el planteamiento de un conflicto de atribuciones, basado en lo previsto en los arts. 73 y ss. LOTC, entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, y ello 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. La decisión de interponer el conflicto fue adoptada por el Pleno del 6 de abril de 2016. Conviene aclarar que un conflicto de este tipo es un proceso cuyo principal objeto es una vindicación de competencia suscitada por uno de los órganos que cita el art. 59.1.c LOTC (Consejo General del Poder Judicial, Gobierno, Congreso y Senado), a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional de los citados en el mismo precepto (STC 45/1986, FJ 1). Y tampoco resulta ocioso evocar el hecho de que sólo se han resuelto dos conflictos de este tipo desde que el Tribunal Constitucional comenzó a desarrollar sus funciones en el año 1980, uno por la STC 45/1986, de 17 de abril, que da respuesta acumulada a tres conflictos planteados en el año 1985 por el CGPJ contra el Pleno del Congreso y el Pleno del Senado en relación con la labor legislativa desempeñada por estos y vinculada a la aprobación de la LOPJ (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial); y otro por la STC 234/2000, de 3 de octubre, que resuelve el conflicto promovido por el Gobierno contra el Senado en relación con la declaración de urgencia en la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Dicho de otro modo, ninguna de las dos Cámaras del Parlamento español había utilizado hasta la fecha la legitimación que ostentan para poder interponer un conflicto de atribuciones. La activación de este mecanismo procesal-constitucional, en este momento, pone de relieve que los Grupos parlamentarios que lo promueven, e institucionalmente el Congreso de los Diputados, entienden que es el Gobierno el que actúa de forma desleal con la Constitución, al

impedir a la Cámara Baja, más por omisión que por acción, que desarrolle con normalidad una de las tres funciones esenciales que tiene constitucionalmente atribuidas, esto es, la facultad de control del Ejecutivo. La idea que sustenta su reclamación es clara: si no hay quien se someta a control, no se puede ejercer la función de control, y si no se puede ejercer esa función, las facultades del poder legislativo quedan ilegítimamente menguadas.

*La solución del conflicto abierto pasa ahora, por tanto, por el Tribunal Constitucional, y porque este valore qué interpretación constitucional, si la que realiza el Gobierno en funciones o la que realiza el Congreso de los Diputados, es la más idónea, y responde mejor a la estructura de división de poderes y organización de los mismos que nuestro texto constitucional impone. Es decir, el Tribunal Constitucional ha sido llamado a mediar en el conflicto y a ofrecer una interpretación del Título V que será inédita y, sin duda, sumamente interesante. No pudiendo adelantarnos a la «interpretación auténtica» sobre el alcance y los límites del control parlamentario del Gobierno en funciones, sí es posible, no obstante, apuntar cinco ideas fundamentales que, sin duda, el Tribunal Constitucional deberá tener en cuenta a la hora de desarrollar su labor hermenéutica.*

*1. La cuestión jurídico-constitucional a resolver se refiere estrictamente al hecho de si el Gobierno cesante puede ser sometido a los mecanismos de control parlamentario que prevé el Título V de la Constitución. Es decir, no hay que plantearse en este punto de la reflexión si la actividad del Gobierno en funciones excedió o no los límites que marca el art. 21 de la Ley del Gobierno, y que imponen que su actividad se limite a la gestión del despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar cualesquiera otras medidas, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique. Dicho en otros términos, no se trata de valorar el alcance material del control, sino su mera posibilidad formal. Delimitado así el objeto de análisis, no parece posible validar el argumento, al que recurre el informe de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, de que siendo la actividad del Gobierno en funciones meramente administrativa porque le está vedada por ley la actividad política ningún sentido tiene el control político que queda desplazado en su totalidad, en este caso, por el control jurídico de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 26.3 Ley del Gobierno en su redacción vigente, que se modificará con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para pasar a ser el art. 29.3 LG). Sin hacer alto en la compleja cuestión de qué tipo de decisiones, actos u omisiones del Gobierno o de la Administración Pública (arts. 103.1 y 106 CE) admiten control propiamente jurisdiccional o control político, ha de reconocerse que, precisamente, ejercer los mecanismos de control político permitirá, como también lo permiten otros instrumentos de seguimiento de la acción gubernamental, valorar si existen excesos o no en las funciones del Gobierno cesante que permitan arbitrar mecanismos jurisdiccionales de*

control. Que no hay excesos en la gestión ordinaria de los asuntos públicos lo determinará, además de un eventual control jurisdiccional, el control político, que no puede quedar excluido con el argumento de que no hay actividad política que controlar. El argumento, por circular y por ilógico, es sencillamente insostenible.

2. *La función de control de la acción del Gobierno, a pesar de lo sostenido por el actual Gobierno cesante, no alude a un concepto unívoco, e incluye instrumentos de diversa naturaleza y con finalidades distintas, implicando algunos de ellos la exigencia de responsabilidad política y otros no.* La función de control parlamentario es atribuida por el art. 66.2 CE a las Cortes Generales (CCGG) y desarrollada en el Título V del texto constitucional que, si bien se refiere a las relaciones entre el Gobierno y las CCGG en general, se centra en los instrumentos que permiten ejecutar la citada labor de control incidiendo en la dimensión política de este último. El conflicto surgido entre el Congreso y el Gobierno cesante se refiere exclusivamente al control político y no a un control jurídico que el Ejecutivo no osa (no podría) negar. Por otro lado, la finalidad del control parlamentario o político es doble, pudiendo incluso apuntarse la idea de que la finalidad diversa identifica dos tipos de control parlamentario también distinto. Por un lado, la activación de ciertos mecanismos de control (moción de censura –art. 113 CE– y cuestión de confianza –art. 112 CE–) busca la sanción al sujeto controlado a través de la remoción del cargo en su caso siendo esto lo que la doctrina constitucional clásica denomina en sentido estricto exigencia de responsabilidad política. Por otro lado, se puede pretender fiscalizar la actividad realizada por el Gobierno, a través de preguntas, interpelaciones, comparecencias, solicitud de informes, etc., pero sin que de ello se derive una consecuencia directa sobre la acción del Ejecutivo o sobre la permanencia de su presidente o de los ministros en el cargo, porque el único objetivo en este caso es suscitar un debate entre parlamentarios y miembros del Gobierno. Resulta evidente que los instrumentos que articulan uno y otro tipo de control en virtud de la finalidad del mismo son distintos, que la finalidad de ambos tipos de control es distinta y que el vínculo de confianza o la responsabilidad política exigida no es la misma en uno y en otro caso.

Así, ha de insistirse en ello, la exigencia de responsabilidad política que puede desembocar en la retirada de la confianza al Gobierno, previamente otorgada en el voto de investidura, se articula única y exclusivamente a través de la moción de censura y de la cuestión de confianza, mientras que la fiscalización política del gobierno, tendente a generar debate político con trascendencia pública, se traduce en la realización, por parte de quienes integran las Cámaras, de preguntas, interpelaciones, solicitudes de información o solicitudes de comparecencias tanto en Pleno como en Comisión. En síntesis, la evolución del parlamentarismo racionalizado en que se inscribe nuestro modelo constitucional, y la interpretación dogmático-constitucional que la doctrina ha venido haciendo del mismo de forma casi unánime, no contempla la función de control de forma monolítica, sino que tal función, en virtud de la finalidad que

se persigue con la activación de los distintos instrumentos que la materializan, adopta una doble naturaleza que permite hablar del control que lleva aparejada la exigencia de responsabilidad política y del control que no lleva asociada tal exigencia al pretender, únicamente, contribuir al enriquecimiento del debate político público y al refuerzo del valor del pluralismo político como noción estructurante del Estado de derecho.

3. *De forma coherente con la observación anterior, buena parte de la doctrina académica* (Luis LÓPEZ GUERRA, Enrique ÁLVAREZ CONDE, Aguiar DE LUQUE, Enrique GUILLÉN LÓPEZ, Fernando REVIRIEGO, Alicia GONZÁLEZ ALONSO) *sostiene que las facultades de control parlamentario no desaparecen porque el Gobierno esté en funciones basándose principal, aunque no exclusivamente, en dos argumentos: que no existe previsión alguna que limite, para excluirla totalmente, la actividad fiscalizadora del Parlamento (aunque sí suceda en alguna regulación autonómica); y que las bases del sistema parlamentario no permiten admitir que un Gobierno que, además, no cuenta con la confianza de la Cámara no esté sometido a ningún tipo de control político durante un período de tiempo indeterminado (que como nos enseña la experiencia más reciente puede ser relativamente extenso).*

Ahora bien, si se admite que la función de control quede reducida a la fiscalización sin exigencia de responsabilidad, de modo que no se pueda acudir a los mecanismos de control que pueden derivar en la remoción del Gobierno, habida cuenta de que tal Gobierno se encuentra ya en situación de interinidad y a la espera de ser sustituido inmediatamente por aquel en quien el Congreso deposite su confianza.

Por tanto, *nada en el texto constitucional se opone a que el Gobierno cesante sea sometido a lo que podríamos denominar los instrumentos «débiles» del control parlamentario, esto es, aquellos que van asociados a la exigencia de «responsabilidad difusa» y no responsabilidad política en sentido estricto.* Aunque podemos estar de acuerdo con la idea de que los vínculos entre el Gobierno y el Parlamento se debilitan en el interregno que va de la celebración de elecciones generales a la elección de nuevo Gobierno por el Parlamento salido de las urnas, extinguiéndose el vínculo de confianza, no parece razonable sostener que el cese de acción política del Gobierno suponga una ruptura radical de relaciones con el Parlamento. No es posible defender, en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho, la desaparición de una función esencial del poder legislativo donde reside la soberanía popular, precisamente en una situación política que, por definición, inspira la idea de debilidad de otro de los poderes, el Ejecutivo. Que las funciones del Gobierno sean menores por su condición de Gobierno cesante no puede llevarnos a creer que el equilibrio de poderes exige rebajar también las funciones del Legislativo más allá de aquellas que, por su diseño constitucional, exigen la colaboración con el Gobierno. De hecho, el control parlamentario en estos casos parece más necesario, porque no puede permitirse a un Ejecutivo que carece de la confianza del Parlamento y que actúa, por tanto, sin conexión de colaboración alguna con el Legislativo, desarrollar sus funciones sin supervisión política alguna, con el riesgo

de que su actividad pueda hipotecar la del nuevo Gobierno que deba surgir de la investidura. El profesor y magistrado LÓPEZ GUERRA, seguido por otros autores como Miguel REVENGA, afirma incluso que la *prorrogatio* del gobierno cesante se justifica tanto por la necesidad de mantener las tareas de gobierno, cuanto por la de posibilitar el control de las acciones gubernamentales con autores definidos («Gobierno en funciones». En *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas, 1995).

Ahora bien, a mi juicio, la «utilidad» del control no es un elemento que deba ser tenido en cuenta a la hora de valorar su viabilidad constitucional, si bien a esta idea hacen referencia más o menos expresa autores como Fernando Santaolalla o Pedro González Trevijano. En lo que hasta la fecha han sido las circunstancias «normales», el control parlamentario del Gobierno en funciones, asociado a la exigencia de responsabilidad difusa, no parecía tener efectos «reales» porque se partía de la base de que, ejercido el control sobre un Gobierno que ha cesado tras la celebración de elecciones generales y no siendo previsible la celebración de nuevas elecciones en un breve lapso de tiempo, el efecto del control sobre la intención de voto o la valoración de los votantes de la actuación del Gobierno no parecía ser relevante, por su falta de inmediatez. En otros términos, que el debate político generado como consecuencia de la activación de los instrumentos de control difuso del Gobierno estaba llamado a tener una repercusión muy limitada en la opinión del electorado y, por tanto, una escasa proyección en el resultado electoral subsiguiente. Pero en las «extraordinarias» circunstancias actuales en que la celebración de nuevas elecciones es un escenario en absoluto descartable, el efecto sobre los ciudadanos de la actividad de control puede ser relevante, porque este ciudadano que es el principal destinatario de los efectos del control podría ver influida su intención de voto, podría valorar al emitir su sufragio la actuación del Gobierno cesante. Por tanto, aunque se trate de un instrumento de fiscalización de eficacia limitada, no es un instrumento de nula eficacia y, por tanto, no debe ser descartada y, sobre todo, la eficacia varía en función de las circunstancias políticas que rodean su activación. Pero, en todo caso, los efectos reales del control no han de condicionar la afirmación relativa a la posibilidad o imposibilidad de efectuar el control parlamentario.

4. *Alguno de los mecanismos de control difuso prevén su activación tanto a iniciativa del sujeto supervisor como a iniciativa del supervisado, pero que sea solicitado por uno (Congreso) o por otro (Gobierno) no modifica la naturaleza del control ni hace diverso al instrumento.* Esto significa que la función de control político es ejercida por el Parlamento, y en concreto por su Cámara Baja, tanto cuando el Gobierno comparece ante el Pleno o una Comisión a iniciativa propia para informar de un asunto puntual, como cuando el Gobierno comparece a solicitud de quienes están legitimados por los Reglamentos Parlamentarios para demandar la comparecencia. Por tanto, la coherencia a la hora de interpretar el alcance y los límites de los mecanismos de control «difuso» o «sin responsabilidad» previstos en el Título V de la Constitución exige asumir que el sometimiento

a dichos mecanismos se reconoce o no con carácter general, pero no cabe admitirlo cuando el Gobierno, por las razones que sea, tiene interés en activarlo, y descartarlo cuando son los Grupos Parlamentarios los que lo promueven. Reduciendo a lo pueril tal interpretación, estaríamos asumiendo que el control es posible, pero solo cuando el controlado quiere. Esta observación tiene que ver con la certeza, un tanto paradójica, de que en realidad el Gobierno cesante tras las elecciones del 20/11/2015 sí se ha sometido a control parlamentario. De hecho, y con un argumento un tanto incongruente, el Gobierno (bien alguno de sus ministros, bien el propio presidente) ha comparecido ante el Pleno del Congreso a iniciativa propia en lo que se denominan comparecencias informativas (art. 109 CE y 203 del Reglamento del Congreso) para dar cuenta de los acuerdos adoptados en los Consejos Europeos, tanto el que trató la cuestión del denominado «Brexit», cuanto los que se han referido al acuerdo con Turquía para la devolución de refugiados (valga como ejemplo la comparecencia de 6 de abril de 2016, del presidente del Gobierno en funciones ante el Pleno del Congreso de los Diputados). Por tanto, si bien el Gobierno se ha negado a responder a las solicitudes de información de las Cámaras derivadas del art. 109 CE o a someterse a cualquier otro instrumento de control, sí ha acudido a dar información al Parlamento de forma puntual, a iniciativa propia, y en relación con temas europeos muy concretos, estando previsto este tipo de comparecencias informativas entre los mecanismos del art. 110 CE.

5. Por último, es preciso reflexionar sobre la adecuación del procedimiento reservado al conflicto de atribuciones para resolver el desencuentro entre el Congreso y el Gobierno en los términos descritos. El Congreso parece encontrarse ante una situación en que le resulta imposible ejercer sus facultades de control parlamentario del Gobierno, porque este último o sus representantes se niegan a comparecer ante la Cámara, es decir, omiten su deber –argumentando que no hay tal– de comparecer para someterse a control parlamentario. Pero la configuración procesal del conflicto de atribuciones ex art. 73.1 LOTC no parece prever la eventualidad de la invasión de atribuciones por omisión, sino exclusivamente por acción, es decir, se parte de la existencia de una *vindicatio potestatis* por parte de quien ejercita la acción, en este caso el Congreso, frente a quien estaría ejerciendo, sin sustento normativo alguno, la potestad reclamada. En este caso, el Congreso puede reclamar la potestad para ejercer el control parlamentario, pero no puede realizar esa vindicación frente a una acción del Gobierno, sino frente a una omisión del mismo. Y la cuestión es que la STC 45/1986, de 17 de abril, estableció sin género de dudas que este tipo de conflicto tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por un órgano constitucional a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional y que

la *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano al que corresponden las atribuciones constitucionales

controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de las mismas (STC 45/1986, FJ 1).

E insiste en esta idea la sentencia del año 1986 afirmando que

El conflicto de atribuciones garantiza, más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes (fj 1).

Ahora bien, la STC 234/2000 (segunda y última que resuelve un conflicto de atribuciones) matiza la doctrina previa, al afirmar que es posible admitir la existencia del conflicto cuando quien ejercita la competencia reclamada por otro órgano lo hace amparado legítimamente en sus funciones, pero limitando por la vía de ese ejercicio legítimo la potestad del órgano reclamante. El argumento fundamental, en este caso, es que «siendo la finalidad de esta vía procesal la de garantizar “la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias” y preservar “el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales”» (STC 45/1986, FJ 4) puede apreciarse la existencia del conflicto toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión (eventualmente no invasiva) de otro. En este caso podría extenderse la citada doctrina sobre la base de idéntico argumento a pesar de que no exista una *vindicatio potestatis* en sentido estricto, de modo que el Tribunal pudiera manifestarse sobre el control parlamentario del Gobierno en funciones, y sobre las «obligaciones positivas» del Gobierno cesante derivadas de la voluntad de control expresada por el Parlamento, y ello con el objetivo de preservar el respeto a la complejidad de la estructura de poderes del Estado y al adecuado equilibrio entre los mismos. El eventual resultado de un pronunciamiento estimatorio no sería, en este caso, exigir «la devolución», esto es, determinar a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarar nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones (art. 75 LOTC), sino proclamar que el adecuado ejercicio de las atribuciones de control del Congreso impide la omisión de las responsabilidades del Gobierno en su dación de cuentas política. Una solución inédita para un singular (e interesante) problema constitucional.