

XL años de relación constitucional entre Gobierno y Parlamento

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Letrado Oficial Mayor. Parlamento de Galicia.

Resumen

La experiencia de nuestra práctica constitucional respecto de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento debe analizarse a la luz de la legislación de desarrollo del marco constitucional, y también con el análisis de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha asentado a lo largo de estos cuarenta años. Siendo muy relevantes las cuestiones referidas a los mecanismos de confianza que están en la base del régimen parlamentario de gobierno, sin duda resulta mucho más prolija y dificultosa la reglamentación de los mecanismos de control ordinario del Ejecutivo. Finalmente el presente trabajo se ocupa de precisar un aspecto mucho menos polémico en el ordenamiento jurídico español, cual es el de la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio que implican también la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en nuestro país. **Palabras clave:** control parlamentario, interpelaciones, preguntas, información, derecho de excepción.

Resum

L'experiència de la nostra pràctica constitucional respecte de les relacions entre el govern i el parlament ha d'analitzar-se a la llum de la legislació de desplegament del marc constitucional, i també amb l'anàlisi de la jurisprudència que el Tribunal Constitucional ha assentat al llarg d'aquests quaranta anys. Sent molt rellevants les qüestions referides als mecanismes

de confiança que estan en la base del règim parlamentari de govern, sens dubte resulta molt més prolixa i difícil la reglamentació dels mecanismes de control ordinari de l'executiu. Finalment, aquest treball s'ocupa de precisar un aspecte molt menys polèmic en l'ordenament jurídic espanyol, com és el de la regulació dels estats d'alarma, excepció i setge, que impliquen també la relació entre els poders executiu i legislatiu al nostre país.

Paraules clau: control parlamentari, interpel·lacions, preguntes, informació, dret d'excepció.

Abstract

The experience of our constitutional practice regarding relations between the Government and the Parliament must be analyzed in the light of the legislation for the development of the constitutional framework, and also with the analysis of the jurisprudence that the Constitutional Court has established throughout these forty years. The issues related to the trust mechanisms that are at the base of the government parliamentary regime are very relevant, undoubtedly it is much more tedious and difficult to regulate the mechanisms of ordinary control of the Executive. Finally, the present work deals with defining a much less controversial aspect in the Spanish legal system, which is that of the regulation of the alarm, exception and site states that also imply the relationship between the executive and legislative powers in our country.

Key Words: Parliamentary Control, Interpellations, Questions, Information, Exception Right.

Sumario

- I. Control parlamentario del Gobierno. ¿Cómo puede afectar a los derechos fundamentales?
- II. La actividad rogatoria: interpelaciones y preguntas. *Question time* y potestades calificadoras de las Mesas.
- III. La racionalización de la forma de Gobierno y la ruptura de la confianza entre Parlamento y Presidente.
- IV. El derecho de excepción y su gestión parlamentaria.
- V. Bibliografía.

I. Control parlamentario del Gobierno. ¿Cómo puede afectar a los derechos fundamentales?

El artículo 66 de la Constitución establece que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno, una afirmación que será desarrollada en posteriores preceptos del texto constitucional, en particular los contenidos en el Título V. El alcance del control parlamentario del Gobierno es uno de los tópicos que mayor controversia doctrinal ha generado tanto en el ámbito español como en el del derecho comparado si bien la afirmación de Fernández de Simón «si algo es esencial a todo sistema parlamentario es la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento» resulta un punto de partida indiscutible.¹ Resulta conocido el debate acerca de la configuración del control parlamentario como referido a la exigencia de responsabilidad política en un sentido estricto como contraposición a aquella opinión doctrinal que amplía el control parlamentario a aquellas otras situaciones en las que el Gobierno ha de dar cuenta de su gestión aún sin la adopción de consecuencias jurídicas en relación con su cese. Torres Muro ha calificado como clave del control constitucional el viejo dicho británico, «the majority must have its way» (la decisión ha de tomarla la mayoría); pero también que «the minority must have its say» (la minoría debe tener la posibilidad de decir cosas, normalmente críticas) y ello está en la base de la regulación jurídica de la cuestión en nuestro sistema constitucional. En parecidos términos se ha manifestado Joan Ridao² con motivo de su estudio de la naturaleza de las Comisiones de investigación al afirmar que «no parece que sepueda poner en cuestión que, entre las funciones de las encuestas parlamentarias, quepa una función plenamente autónoma de información».

1 «Las funciones de control parlamentario y dirección política», en Iglesias Machado, S. y Marañón Gómez, R. (coord.): *Manual de Derecho Parlamentario autonómico*. Dykinson, 2016, p. 287.

2 «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia». *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102, 2017, pp. 101-129.

Tanto la Ley del Gobierno 50/1997 de 27 de noviembre como los Reglamentos del Congreso y del Senado se ocupan de precisar ciertos procedimientos referidos al control que las Cortes Generales pueden ejercer del máximo titular del poder ejecutivo en España. Sin duda estas disposiciones son el punto de partida necesario para entender esta parte del derecho constitucional pero se han completado con los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo a lo largo de estos cuarenta años de experiencia constitucional española y que por lo demás no difieren sustancialmente de esquemas comparados como los explicados en Italia por Damiano Nocilla.³

La sentencia del Tribunal Constitucional 89/2005 de 18 de abril, ha remarcado en primer lugar en su fundamento jurídico cuarto que para el ejercicio del control del Gobierno por parte de las comisiones el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé la presencia o comparecencia de varios tipos de personas, si bien diferenciando muy nítidamente la condición o calidad en la que comparecen: en cuanto que miembros del Gobierno en sentido estricto, en cuanto que autoridades y funcionarios públicos y, finalmente en cuanto que particulares con capacidad, por razón de su competencia en la materia de informar o asesorar a la Comisión. En este mismo sentido el Tribunal Constitucional ya había avanzado en su sentencia 208/2003 de 1 de diciembre, fundamento jurídico sexto, que no le cabe ninguna duda de que la facultad de proponer comparecencias a las que hace referencia el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados forma parte del *ius in officium* de los diputados y que además en cuanto su finalidad

3 «...la escala de la responsabilidad política es creciente: a) el pueblo como titular de la soberanía no es, en principio, responsable de sus propias decisiones; b) el cuerpo electoral, en cuanto que se identifica con el pueblo, no es responsable sino dentro de los límites que le marca la opinión pública popular; c) el Parlamento es responsable ante el cuerpo electoral cada vez que se produce la renovación de sus miembros, en tanto que las elecciones se convierten en una especie de juicio sobre la actuación de las fuerzas políticas presentes en las Cámaras durante la legislatura precedente; d) el Gobierno es responsable institucionalmente ante las Cámaras elegidas, que son titulares de un poder de control del Ejecutivo y del poder de determinar la remoción de sus cargos, retirando su confianza y obligándoles a la dimisión».» Breves notas sobre representación y responsabilidad política», *ReDCE*, 29, enero-junio de 2018».

sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución.

Pero más allá de la configuración dogmática de las comparecencias del Gobierno ante las Cámaras la doctrina del Tribunal Constitucional ha resultado particularmente interesante en lo referido a la delimitación del papel que puede llevar a cabo la Mesa de las Cámaras en relación con la solicitud de comparecencias y su calificación. En este sentido la sentencia 89/2005, de 18 de abril, ha asentado que el control que la Mesa del Parlamento ejerce sobre los escritos y documentos presentados es esencialmente un examen de la viabilidad formal de tales propuestas que excluye cualquier tipo de juicio de oportunidad.⁴ Además el Tribunal Constitucional entiende que conforme al artículo 31.1 números 4 y 5 del Reglamento del Congreso de los Diputados los acuerdos de calificación que adopte la Mesa han de incorporar una motivación expresa suficiente y adecuadas en aplicación de las normas a las que está sujeta en el mero ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria, aspectos que por lo demás son sustanciales a todo Estado de derecho como ha recordado reiteradamente nuestro Tribunal Supremo.⁵

Un aspecto que ha generado dudas tanto en la sustanciación de comparecencia en el seno de las Cortes Generales como en las Comisiones de los Parlamentos autonómicos es el de los sujetos que pueden comparecer en sesiones informativas o de control. Existe un

4 De la Peña ha destacado que en su contenido la función de calificación tiene como notas la juridicidad, por cuanto es una tarea jurídica; y necesidad, puesto que mediante ella se verifica el «ius ut procedatur de quien suscribe el escrito... el cual se integra dentro del ius in officium reconocido en el Art 23.2 CE». En parecidos términos he tenido ocasión de pronunciarme en: «Las instituciones parlamentarias en el siglo XXI», *El notario del siglo XXI. Revista del colegio notarial de Madrid*, 69, septiembre-octubre de 2016, p. 33.

5 Así lo cita Juli Ponce Sol en su trabajo: «La jurisprudencia europea y española sobre el derecho a una buena administración» incluido en el volumen II de *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro y Fernández-Valmayor*. Trae a colación la STS, sala de lo penal, de 18 de diciembre de 2008, recurso de casación 13/2008. Fundación Democracia y Gobierno local *et al.* Santiago de Compostela, p. 145.

elenco de decisiones jurisprudenciales que pueden iluminarnos a la hora de perfilar quienes deben comparecer en esas sesiones. Así la sentencia 177/2002, de 14 de octubre, proclamó la vulneración del derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución por la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la solicitud de comparecencia del presidente de «Telefónica de España, S.A.» ante la Comisión de infraestructuras al amparo del artículo 44.4º del Reglamento del Congreso de los Diputados por inexistencia de un procedimiento parlamentario en curso conforme al entendimiento que la Mesa del Congreso hizo de la practica parlamentaria.

En lo referido a la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para informar sobre la concesión de un indulto por el Gobierno, el Tribunal Constitucional clarificó que no cabe considerar que constituya su inadmisión un supuesto lícito de valoración de la inviabilidad formal o inidoneidad o improcedencia del procedimiento parlamentario elegido sino que se basó en la ausencia de competencias del Consejo General del Poder Judicial en materia del ejercicio del derecho de gracia y del propio Congreso de los Diputados para exigir responsabilidad política al Presidente del Órgano de Gobierno del Poder Judicial.

De un modo semejante el Tribunal Constitucional decidió en su sentencia número 89/2005, de 18 de abril, que la Mesa de la Cámara no llevó a cabo un examen de viabilidad formal de la iniciativa cuando se solicitó la comparecencia del Fiscal Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas. Mayor alcance tiene el pronunciamiento contenido en la sentencia número 190/2009, de 28 de septiembre, con motivo de la comparecencia en Comisión Parlamentaria del Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores puesto que, en este caso, el máximo intérprete de la Constitución recuerda al órgano rector de la Comisión que no puede asumir competencias propias de la Comisión parlamentaria que hurtarían a esta el ejercicio de sus competencias, entre las que se incluye la de tener la última palabra

sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo, autoridades, funcionarios públicos o personas competentes.

Otro problema que se ha suscitado en relación con la colaboración institucional entre Gobierno y Parlamento es el referido a la incidencia que esta pueda tener sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos. Lo que podría plantearse como un extraño caso de laboratorio fue objeto de tratamiento en el auto del Tribunal Constitucional número 60/1981, de 17 de junio, en el que se afirma que es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del Ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara a ser informada sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales. Hay que señalar que recíprocamente los derechos fundamentales y libertades públicas no pueden servir de título para limitar el contenido de un acto de normal relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, que en el caso resuelto por el auto referido trataba de temas que afectaban a la seguridad nacional sustanciados en una sesión que fue declarada secreta.

La categoría del *calling for papers* del derecho comparado tiene su acogida en nuestra Constitución en el artículo 109 al consagrar que las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar a través de los Presidentes de aquellas la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esta previsión constitucional es desarrollada por el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 66 y 67 del Reglamento de la Cámara Alta. Greciet⁶ ha destacado la relevancia de este derecho y, en este sentido, nuestro

6 «La consideración de las Cámaras parlamentarias como centros neurálgicos de la actividad política y del control de la acción de los respectivos Gobiernos conduce necesariamente a considerar la recepción de información y documentación por las mismas no ya como una de sus funciones capitales, sino como un instrumento al servicio de las competencias que tienen constitucional o estatutariamente atribuidas. Hoy en día, el apogeo de las tecnologías de la comunicación, lejos de hacer disminuir la importancia de esa misión, la ha reforzado al hilo de la transformación de los soportes que albergan la información precisa para los trabajos parlamentarios y de la forma de acceder a ella y transmitirla». Ripollés

Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente el fundamento del artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados en el artículo 109 de la Constitución y además el derecho de los parlamentarios a recabar datos de las administraciones públicas como facultad integrada en el status de su cargo representativo (sentencias del Tribunal Constitucional números 177/2002, de 14 de octubre, y 161/1988, de 20 de septiembre, referida esta última a las Cortes de Castilla-La Mancha).

La solicitud de información en el seno del Congreso de los Diputados se prevé además como facultad individual en el artículo 7.1 de su Reglamento en el cual se posibilita su canalización si bien la practica parlamentaria, según nos recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional número 57/2011, de 3 de mayo, exige que venga acompañada por la firma del portavoz del grupo parlamentario lo que supone, en definitiva, una restricción en el ejercicio de la iniciativa parlamentaria individual. En todo caso como ha recordado Razquín Lizarraga el derecho de información de los diputados no puede ser de peor condición que el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.⁷

Respecto al ámbito de los destinatarios del derecho a obtener información resulta conocida la jurisprudencia consolidada que reconoce para lograr la efectividad del derecho de información de los parlamentarios respecto del Gobierno que aquellos se puedan acompañar de técnicos especialistas en la materia sobre la que verse la documentación interesada, siempre y cuando tales técnicos estén acreditados ante la Cámara como asesores del grupo parlamentario en el que los diputados se integran. Sánchez Navarro afirma con razón

Serrano, R., Marañón Gómez, R. (coord.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. La Ley, 2014, pp. 1103 y ss.

⁷ «Límites del derecho de información de los diputados», *Revista de Derecho Constitucional*, 113, mayo-agosto 2018, pp. 37-69. El autor defiende de modo discutible acudir de forma supletoria a la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno para fijar las razones fundadas en derecho que constituyen los límites del derecho de los diputados.

que «la doctrina es prácticamente unánime al atribuir a las minorías el protagonismo» en la función de control y ello sin duda está en la base de los razonamientos del máximo intérprete constitucional pues son los diputados de la minoría los que están más distantes de contar con el apoyo que el aparato administrativo da al Ejecutivo. En esta cuestión está llamada a desempeñar un papel importante la extensión del derecho de acceso a la información previsto en la normativa de transparencia y así el Juzgado Central número 7 de lo Contencioso-administrativo de Madrid rechazó las causas de inadmisión que alegó en su día el Ministerio de Hacienda para eludir la publicidad del Acuerdo firmado en 2017 por el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre liquidación de los cupos de años anteriores y fijación del cupo quinquenal hasta el año 2021. declarando que constituye un interés público superior el acceso al mismo.⁸

Finalmente, hay que incidir en el dato de la inexistencia de un control de oportunidad por las mesas de las Cámaras en lo referido al alcance de la calificación de los escritos de los parlamentarios que soliciten información tal y como se ocupó de señalar la sentencia del Tribunal Constitucional número 161/1988 de 20 de septiembre.⁹

Superando el ámbito individual, la Constitución reconoce en su artículo 110 la potestad de las Cámaras y de sus Comisiones de reclamar la presencia de los miembros del Gobierno y recíprocamente reconoce a estos que tienen derecho de acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus

8 Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 7, Sentencia 88/2018, 12 jul.

9 En el ámbito de la aplicación de la institución para un Parlamento autonómico el Tribunal Supremo a través de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª en la Sentencia de 1 junio 2015 afirmó que «tras la interpretación que la jurisprudencia de la Sala Tercera hizo del alcance de los denominados actos políticos del Gobierno en su sentencia de 28 de junio de 1994 (recurso 7105/1992) y en las tres de 4 de abril de 1997 (recursos 726, 634, 602/1996) y después de la entrada en vigor de la actual Ley de la Jurisdicción, no hay duda de que, conforme a su artículo 2 a), receptivo de esa jurisprudencia, los tribunales de lo contencioso-administrativo conocen de las cuestiones suscitadas en relación con la protección de los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza de dichos actos. Y, como se ha dicho, en este caso hay un acto del Gobierno Valenciano al que se le atribuye la lesión del derecho fundamental invocado por los recurrentes.»

Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas y podrán solicitar que informen ante los mismos funcionarios de sus departamentos.¹⁰ Esta potestad de las Comisiones del Congreso constituye una manifestación de la función de control del Gobierno que resulta evidente cuando se solicita la presencia de sus miembros para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos departamentos tal y como ha remarcado el Tribunal Constitucional en sentencias como la número 89/2005, de 18 de abril, en su fundamento jurídico tercero.

Sobre esta cuestión ha sido una sentencia referida a las Cortes Valencianas, en concreto la número 74/2009, de 23 de marzo, la que ha precisado distintos extremos acerca del alcance de las solicitudes de comparecencias ante el Pleno del Parlamento. Con carácter general, el Tribunal dice que hay que entender que las iniciativas de instar las comparecencias cuando aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara se integran en el *ius in officium* del representante, de tal modo que la Mesa al decidir sobre la admisión de la iniciativa no podrá, en ningún caso, desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y, por ello, cualquier rechazo arbitrario causará lesión de dicho derecho. En este sentido el Tribunal recuerda que la mera remisión por parte de la Mesa de la Cámara a una decisión inmotivada de rechazo de la Junta de Portavoces supone una motivación insuficiente a los efectos del derecho fundamental garantizada por el artículo 23.2 de la Constitución Española (en el mismo sentido la sentencia del Tribunal Constitucional número 33/2010, de 18 de julio).

La doctrina clásica sobre las potestades de calificación de las mesas de las Cámaras en relación con las solicitudes de comparecencia ha venido a modularse con motivo de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 8 de mayo de 2018 por la que se otorgó el amparo al grupo socialista de Cataluña al vulnerar la mesa del Parlament su derecho de participación política. En efecto, en el caso de que la

¹⁰ En este sentido, artículos 40.3, 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 23.1, 66 y 182 del Reglamento del Senado.

decisión de admisión a trámite de la Mesa de la Cámara constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional la resolución parlamentaria estaría violando los derechos de los diputados recurrentes y afecta a la función propia del Parlamento, y ello porque lo determinante a estos efectos es que la Mesa tramita la iniciativa de solicitud de comparecencia a sabiendas de que existe una resolución del Tribunal que le impide darle curso.

II. La actividad rogatoria: interpelaciones y preguntas. *Question time* y potestades calificadoras de las Mesas

El artículo 111 de la Constitución Española dispone que el gobierno y cada uno de sus miembros estén sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.¹¹ Las interpelaciones integran un instrumento de control político de carácter genérico que según ha apuntado el Auto del Tribunal Constitucional 614/1988, de 23 de mayo, no posibilita una actuación de la Mesa que vulnere los derechos fundamentales de los diputados.¹² Para el caso de la Asamblea Regional de Murcia el Tribunal ha reconocido que los diputados regionales tienen el derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que se determine reglamentariamente y que ese derecho, por lo tanto, pasa a formar parte del contenido del *ius in officium* de cada uno de los miembros representativos de la Asamblea y más recientemente se ha afirmado que «... el Reglamento Parlamentario puede establecer que la Mesa «extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta

¹¹ En este sentido, pueden consultarse los artículos 180 a 190 del Reglamento del Congreso de los Diputados y los artículos 160 a 173 del Reglamento del Senado.

¹² Debe hacerse constar con Oliver Araujo la intervención de los grupos parlamentarios en estos procedimientos de control político a diferencia del débil papel con que contaban en el pasado constitucional español. «Las cortes en la segunda república española: luces y sombras 85 años después», *Revista de Derecho Político (UNED)*, 102, mayo-agosto de 2018, pp. 15-46.

verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o con la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del artículo 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996)» (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4)».¹³

Respecto de las preguntas parlamentarias, las potestades de calificación por parte de la Mesa de las Cámaras, remarca el Tribunal Constitucional, no pueden afectar al contenido derivado del artículo 23 de la Constitución y, en este sentido, su sentencia 107/2001, del 23 de abril, destaca que las facultades de calificación y admisión impiden a la Mesa llevar a cabo una calificación jurídico-material del contenido de los escritos de las preguntas y, en modo alguno, los Reglamentos de las Cámaras las habilitan para realizar un juicio de inconstitucionalidad acerca de ellas.¹⁴

Por otro lado, el alto intérprete de la Constitución ha remarcado la necesidad de que los argumentos contenidos en las resoluciones parlamentarias de inadmisión de las preguntas plasmen claramente los motivos por lo que se inadmiten en el sentido de que permitan conocer

13 Sentencia 71/2017, de 5 de junio. (BOE núm. 168, de 15 de julio de 2017)

14 La Sentencia 201/2014, de 15 de diciembre (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2015) lo clarifica en los siguientes términos: «Pues bien, las interpelaciones, junto con las preguntas, se conforman como tradicionales instrumentos de control e información parlamentaria y, en la Asamblea de Madrid, forman parte del ius in officium de los representantes y de los propios Grupos, pues el art. 199 del Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye la facultad de plantearlas a ambas instancias. A diferencia de las preguntas, cuyo contenido es más concreto, las interpelaciones tienen una naturaleza más general sin perjuicio de que en el presente caso haya de atenderse a la concreta configuración que haya realizado el Reglamento de la Cámara. En este sentido, el control formal de admisión puede modularse materialmente solo si así lo ha establecido el Reglamento parlamentario pues, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, a la Mesa solo le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria».

las razones que han llevado a la Mesa a su inadmisión pues, de lo contrario, se habría vulnerado el derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2 de la Constitución.

La simple formulación de una pregunta parlamentaria donde se valoran opiniones políticas de una persona por las cuales se le considera poco idónea para el cargo para el que ha sido designado e incluso la publicación de tal pregunta no pueden ser consideradas como violación de un derecho constitucional ya que, para que ello ocurriera sería preciso una decisión concreta de un poder público con tal aceptación. Tal es la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el caso Iglesias Selgas en el que el Tribunal Constitucional destaca que los miembros de las Cámaras no ejercen poderes públicos en el sentido previsto por el artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Respecto de las mociones parlamentarias que, como se ha comentado en el art 111 de la Constitución, aparecen unidas a la figuras de las interpelaciones el Tribunal Constitucional entiende que la Mesa no debe inadmitir a trámite estas iniciativas e impedir la formulación de juicios de oportunidad política que solo corresponden al pleno pues, de lo contrario, se infringe el *ius procedatur* de los autores de la iniciativa. En parecidos términos la sentencia 205/1990, de 13 de diciembre, asentó con claridad que la intervención de la Mesa del Senado en un procedimiento de calificación de mociones no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de las iniciativas sino que debe limitarse a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental. Esta doctrina del Tribunal Constitucional no ha impedido que, en casos como el navarro, se haya justificado la actuación de los órganos del Gobierno y dirección de la Cámara que se han limitado a aplicar las previsiones reglamentarias configuradoras del derecho contenido en el artículo 23.2 de la Constitución en términos respetuosos.

Aunque la Constitución no regula las proposiciones no de ley su paralelismo con la función parlamentaria de las mociones es evidente y, por ello, la doctrina antes referida respecto de la calificación y

admisión a trámite ha sido asumida para esta clase de iniciativas (entre otras la Sentencia del Tribunal Constitucional número 40/2003 de 27 de febrero). En este sentido, se ha destacado la doble naturaleza de la proposición no de ley ya que, por un lado, se presentan como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno y, por otro, de una forma más amplia han servido como vía adecuada para forzar el debate político. Tal vez esta consideración tan amplia del Tribunal ha justificado la posición estricta que le permite exigir la motivación cuando la Mesa del Parlamento inadmite a trámite una Proposición no de ley (así ocurrió con la iniciativa que solicitaba el G.P. Popular para requerir al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación del Gobierno Vasco del Proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001).

Sobre este instrumento parlamentario debe reseñarse su gran potencialidad. De este modo, de modo innovador el Parlamento de Galicia ha legislado¹⁵ acerca de la posibilidad de que los ciudadanos presenten proposiciones no de ley de iniciativa popular de modo que con el respaldo de tan solo 2500 firmas pueda provocarse un debate parlamentario y en su caso una resolución de la cámara en la que esta manifiesta su posición.

III. La racionalización de la forma de Gobierno y la ruptura de la confianza entre Parlamento y Presidente

Moción de confianza, moción de censura y disolución parlamentaria por el Presidente son los instrumentos recogidos en los artículos 112 a 115 de la Constitución Española. Los dos primeros se apartan del denominado por Auzmendi del Solar¹⁶ como control «rutinario» del

15 Artículo 16 de la ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia.

16 «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Parlamento», en Sarmiento Méndez, X. A. (coord.): *Manual AELPA del parlamentario*. Madrid, Wolters Kluwer, 2016, p. 431.

Parlamento respecto del gobierno pues pueden «llegar al punto de retirar la confianza parlamentaria que en un primer momento fue otorgada».

Como bien es sabido el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general y la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los diputados.¹⁷

El Tribunal Constitucional en su sentencia número 75/1985, de 21 de junio aclaró que el artículo 112 debe comprenderse como una expresión de una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno y de este modo, recordando su sentencia número 16/1984, de 6 de febrero, afirma que junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todo los poderes emanan del pueblo y a la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma. Estas ideas han vuelto a aparecer en la doctrina constitucional con motivo de los debates sobre el alcance del veto presupuestario en el procedimiento legislativo con ocasión de los que el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado que « es evidente que esta misma relación de competencia a que se ha hecho referencia, encuentra reflejo específico en la regla del artículo 134.6 CE, de manera que la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo, pues su fin, como ha quedado razonado, es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto, y, en suma, su propia acción de Gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el denominado «veto presupuestario» sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara, que no podrá después, yendo contra sus propios actos, retirar de forma indirecta por la vía de una iniciativa

¹⁷ En este sentido, puede consultarse los artículos 173 y 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

parlamentaria, lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno».¹⁸

Mayor complejidad normativa y en la práctica parlamentaria ha suscitado el tratamiento de la moción de censura a través de la cual el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno por mayoría absoluta. En el sistema español la moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados y habrá de incluir un candidato a la presidencia del Gobierno.¹⁹ Esta moción no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación y en los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. La Constitución remarca la excepcionalidad de este instrumento parlamentario cuando

18 Sentencia 34/2018, de 12 de abril.(BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018). Así Alonso García, M.ª N.: «Límites del Gobierno en la aplicación del «veto presupuestario»: el artículo 134.6 CE a examen», *Diario La Ley*, 9252, Sección Tribuna, 5 de septiembre de 2018, Editorial Wolters Kluwer. También Aragón Reyes, M.: «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, 79, 2007, p. 24.

19 La Sentencia 151/2017, de 21 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018) matiza estos caracteres cuando se refiere al mecanismo de la censura en el ámbito local: «Por lo pronto, cabe afirmar que la modalización del derecho de promoción de la moción de censura en el ámbito local, tal y como aparece definida en la norma cuestionada, permite la consecución del fin perseguido, toda vez que el incremento del quórum de iniciativa tiene como efecto derivado el de dificultar la exigencia de responsabilidad política y remoción del alcalde por quienes les invistieron de la confianza para serlo, entorpeciendo de ese modo la verificación de cambios que incidan en la estabilidad en la vida municipal y den lugar a la modificación de gobiernos municipales con la participación en el impulso de la moción de censura de concejales que hayan dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato. Se trata por tanto, en abstracto, de una medida idónea y adecuada para el logro del objetivo que se pretende con su adopción.

Prosiguiendo con el segundo de los pasos inherentes a la regla de proporcionalidad, el juicio de necesidad, la medida legal puede también estimarse necesaria al propósito que nace, puesto que se limita a establecer un reforzamiento del quórum de promoción de la moción de censura sin alterar más allá de ello la dinámica del procedimiento de exigencia de responsabilidad y remoción del alcalde, como acredita señaladamente que no se altere el régimen de mayorías de la fase de votación, momento en el que los concejales proponentes que hayan dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato no ven limitado su derecho, conservando la facultad de participar en la votación como cualquier otro concejal. En suma, se persigue dificultar su acción de promoción de la moción para evitar incidencias en la estabilidad en la vida municipal, sin añadir a ello, sin embargo, un escenario de restricción o distorsión abierta de su derecho en la fase de decisión.»

dispone que si la moción de censura no fuera aprobada por el Congreso sus firmantes no pueden presentar otra durante el mismo periodo de sesiones.²⁰

La jurisprudencia constitucional ha calificado la moción de censura como un instrumento clave de las formas de gobierno parlamentario que se basan 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 Gobierno y le exige responsabilidad política configurándose como un medio para la manifestación de la extinción de la confianza de las Cámaras en el Ejecutivo. La consecuencia inequívoca de la pérdida de confianza es que el Gobierno deberá presentar su dimisión al Rey procediéndose a continuación a la designación del presidente del Gobierno según lo dispuesto en el artículo 99. Ahora bien, si la pérdida de confianza se produce con motivo de la adopción de una moción de censura el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99 y el Rey le nombrará presidente del Gobierno.²¹

La contraposición a los poderes del Parlamento respecto de la titularidad de la Presidencia del Gobierno recibe tratamiento en la recepción constitucional de la potestad que tiene el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad de proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El

20 Véanse los artículos 175 a 179 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sánchez Navarro ha reflexionado sobre la dificultad de introducir en nuestro modelo constitucional una mayor implicación de la Corona en el proceso de formación de mayorías parlamentarias y gubernamentales en un sentido que comparto plenamente. «el papel de la corona en el nombramiento del primer ministro belga: un modelo no importable». *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 41, 2018, pp. 137-156.

21 La regulación se contempla en extenso en el artículo 178 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Resulta de interés la sentencia 109/2016 de 7 de junio en cuyos fundamentos jurídicos se delimita el alcance de obviar en el procedimiento parlamentario la constitución de la junta de portavoces. Vid. Mi trabajo: «Artículo 23 CE: el derecho de participación», en Villanueva Turnes, A. (coord.), *Derechos fundamentales. Aspectos básicos y actuales*. Santiago de Compostela, Andavira editora, 2017, pp. 361-388.

decreto de disolución fijará la fecha de elecciones. La Constitución establece dos limitaciones al ejercicio de la potestad de disolución por parte del presidente del Gobierno. En primer lugar, la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura y, por otro lado, no procederá una disolución presidencial antes de que transcurra un año de la anterior, salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5º referido a la moción de investidura.

IV. El derecho de excepción y su gestión parlamentaria

El artículo 116 de la Constitución dice en su apartado primero que una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes. En virtud de esta previsión constitucional se ha aprobado la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, y además los artículos 162 a 165 del Reglamento del Congreso de los Diputados tratan sobre estas situaciones.²² De la Peña Rodríguez²³ ha recordado que «El fundamento del derecho de excepción se encuentra en la concurrencia de acontecimientos imprevisibles y extraordinarios que pueden poner en riesgo la existencia de un régimen constitucional o de la propia comunidad, en supuestos tales de grandes catástrofes, actuación de grupos terroristas, etc., resultando ineficaces los poderes ordinarios de las autoridades».

Nuestro Tribunal Constitucional en su Auto 7/2012 de 13 de enero, ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con el alcance normativo de los actos del Congreso de los Diputados al prorrogar el estado de alarma. De este modo ha entendido que el acto de autorización parlamentario de la prórroga del estado de alarma o el de la declaración y prórroga del de excepción no son meros actos de

22 En este sentido resulta de interés el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial de transporte aéreo.

23 Voz «Estado de excepción, sitio y alarma», en Ripollés Serrano, R., Marañón Gómez, R. (Coord.), *Diccionario de términos de Derecho parlamentario*. La Ley, 2014, p. 432.

carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo o regulador y son decisiones con rango o valor de ley, expresión del ejercicio de una competencia constitucionalmente confiada al Congreso de los Diputados por mandato del artículo 116 de la Constitución. Además, en ese mismo pronunciamiento el Tribunal Constitucional concluye la imposibilidad de impugnar las decisiones parlamentarias citadas a través del recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. Debe reseñarse que esta naturaleza normativa del acto parlamentario de prórroga del estado de alarma no fue compartida por el voto particular emitido por el magistrado señor Ortega Álvarez, que entiende que la Constitución deja claro el rango normativo de los instrumentos por los que se declara el estado de alarma y de excepción, sin que esa claridad pueda ser interpretada por el Tribunal Constitucional.

La Sentencia 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016) ha clarificado algunos extremos del estado de alarma en lo tocante a las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento al afirmar: «La declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno con carácter exclusivo y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. El decreto ha de determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los efectos de la declaración. El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de la declaración del estado de alarma, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquella (arts. 116.2 CE y 6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1981). Esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional

y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) dispone que de la documentación remitida por el Gobierno se dé traslado a la Comisión competente, que podrá pedir la información y documentación que estime pertinente, previéndose la posibilidad de que el asunto pueda ser sometido inmediatamente al Pleno de la Cámara, si no estuviera reunido al efecto, o a la Diputación Permanente, si el Congreso estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato (arts. 162 y 165 RCD). Se trata, en todo caso, de una intervención de la Cámara a posteriori, una vez que ha tenido lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma».

En este orden de cosas considero de particular interés las posibilidades de trabajo colaborativo y conjunto que pueden coadyuvar las tecnologías de la información y comunicación para la relación entre el Parlamento y el Ejecutivo y así ideas como las propuestas por Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio²⁴ que postulan la colaboración institucional en la conexión directa entre la información de las webs del Gobierno y los parlamentos resultan de particular interés para la gestión de situaciones de excepción en las que la rapidez de la respuesta y la transparencia de cara a la ciudadanía son claves. Que la ciudadanía conozca en tiempo real los posicionamientos de sus representantes en las Cortes Generales en momentos en que el debate social sobre la efectividad de ciertos derechos fundamentales es manifiesto colabora, a mi juicio, a la mejora de la salud democrática del sistema institucional.

²⁴ *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del estado autonómico, 2017, p. 174.

V. Bibliografía

- Alonso García, M.^a N.: «Límites del Gobierno en la aplicación del «veto presupuestario»: el artículo 134.6 CE a examen», *Diario La Ley*, 9252, Sección Tribuna, 5 de septiembre de 2018, Wolters Kluwer.
- Aragón Reyes, M.: «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista española de derecho constitucional*, 79, 2007.
- Auzmendi del Solar: «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Parlamento», en Sarmiento Méndez, X.A. (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*. Madrid, Wolters Kluwer, 2016.
- Iglesias Machado, S., Marañón Gómez, R. (coord.): «Las funciones de control parlamentario y dirección política», en *Manual de Derecho Parlamentario autonómico*. Dykinson, 2016.
- Nocilla, D.: «Breves notas sobre representación y responsabilidad política», *ReDCE*, 29, enero-junio de 2018».
- Ponce Sol, J.: «La jurisprudencia europea y española sobre el derecho a una buena administración», en *Los retos actuales del derecho administrativo en el estado autonómico. Estudios en homenaje al profesor José Luis Carro y Fernández-Valmayor*, vol. II. Santiago de Compostela, Fundación Democracia y Gobierno local et al.
- Razquín Lizarraga, M. M.^a: «Límites del derecho de información de los diputados», *Revista de Derecho Constitucional*, 113, mayo-agosto de 2018.
- Ridao Martín, Joan: «Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del Estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia», *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102, 2017.
- Ripollés Serrano, R., Marañón Gómez, R. (coord.): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*. La Ley, 2014.
- Rubio Núñez, Vela Navarro-Rubio: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura*

parlamentaria. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de estudios parlamentarios y del estado autonómico, 2017.

Sarmiento Méndez, X. A.: «Las instituciones parlamentarias en el siglo XXI», *El notario del siglo XXI. Revista del colegio notarial de Madrid*, 69, septiembre-octubre de 2016.

