



Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Derecho

LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA: pseudocontrol del Gobierno

Trabajo fin de grado presentado por: Sara Sisa Cura
Titulación: Grado en Derecho
Línea de investigación: Sobre el control parlamentario del Gobierno y la exigencia de responsabilidad política.
Director/a: Dra. D.^a Mercedes Salido López

Eivissa

04/07/2014

Firmado por: Sara Sisa Cura

CATEGORÍA TESAURO: 3.1.3 Derecho Público

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS | 4 |
| RESUMEN | 5 |
| I. INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| I.1. PROBLEMÁTICA ACTUAL FUNDAMENTAL | 6 |
| I.2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN | 7 |
| II. PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PODER | 8 |
| II.1. ORIGEN DEL PODER: FORMACIÓN DE LOS ESTADOS | 8 |
| II.2. DE LA <i>POLIS</i> GRIEGA A LA <i>CIVITAS</i> ROMANA | 8 |
| II.3. EL FEUDALISMO: DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER | 9 |
| II.4. EL ESTADO ABSOLUTO: RETORNO A LA CONCENTRACIÓN DEL PODER..... | 9 |
| II.5. TRANSICIÓN DEL ESTADO LIBERAL AL CONSTITUCIONAL..... | 10 |
| II.5.1. La teoría de la división de poderes..... | 11 |
| II.5.2. Primacía de la Ley: objetivación del control..... | 12 |
| II.5.3. Constitucionalismo: el poder <i>del</i> pueblo | 13 |
| III. EL PODER EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL..... | 13 |
| III.1. EL CONSTITUCIONALISMO EN ESPAÑA..... | 14 |
| III.1.1. Estatuto de Bayona de 1808..... | 14 |
| III.1.2. Constitución de 1812 | 14 |
| III.1.3. Estatuto Real de 1834 | 15 |
| III.1.4. Constitución de 1837 | 15 |
| III.1.5. Constitución de 1845 | 15 |
| III.1.6. Constitución nonata de 1856 | 16 |
| III.1.7. Constitución de 1869 | 16 |
| III.1.8. Proyecto de Constitución Federal (I República) de 1873..... | 16 |
| III.1.9. Constitución de 1876 | 17 |
| III.1.10. Dictadura de Primo de Rivera de 1923..... | 17 |
| III.1.11. Constitución de la II República de 1931 | 18 |
| III.1.12. Régimen Político Franquista 1936 | 18 |
| III.2. EL PODER EN LA DEMOCRACIA DE LA CE 1978 | 19 |
| III.3. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA: BICAMERALISMO IMPERFECTO | 20 |
| III.4. EL GOBIERNO: ÓRGANO CONSTITUCIONAL | 20 |
| IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO | 21 |
| IV.1. HEGEMONÍA Y CONTROL DE LAS MAYORÍAS CON MINORÍAS | 21 |
| IV.2. INSTRUMENTOS PARA EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO | 22 |
| IV.2.1. La Investidura del Presidente del Gobierno..... | 22 |
| IV.2.2. Preguntas | 23 |
| IV.2.3. Interpelaciones | 25 |
| IV.2.4. Comisiones | 26 |

| | |
|--|-----------|
| V. SITUACIÓN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA..... | 27 |
| V.1. LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO | 27 |
| V.2. INSTRUMENTOS DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA | 28 |
| V.2.1. Moción de censura | 28 |
| V.2.2. Cuestión de confianza | 29 |
| VI. EVOLUCIÓN PARA UN MEJOR GOBIERNO | 30 |
| VI.1. DE POLÍTICOS A PARLAMENTARIOS | 30 |
| VI.2. DISCIPLINA DE PARTIDO Y LIBERTAD DE VOTO | 32 |
| VI.3. EL PROBLEMA DEL CANDIDATO VIABLE | 33 |
| VI.4. MOCIÓN DE CENSURA DE LA SOBERANÍA POPULAR..... | 35 |
| VI.5. MEJORAS EN EL SISTEMA DE CONTROL..... | 36 |
| VII. CONCLUSIONES | 38 |
| VIII. BIBLIOGRAFÍA..... | 40 |
| IX. FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS..... | 43 |
| IX.1. NORMATIVAS..... | 43 |
| IX.2. JURISPRUDENCIALES | 44 |
| X. ANEXOS..... | 45 |
| X.1. ANEXO I. ESTADÍSTICA DEL USO DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL | 45 |
| X.2. ANEXO II. USO DE LOS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA | 47 |
| X.2.1. Moción de censura | 47 |
| X.2.2. Cuestión de confianza..... | 49 |

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|--------------|---|
| a.i. | Ambos inclusive. |
| Art. / Arts. | Artículo / Artículos. |
| CD | Congreso de los Diputados. |
| CE | Constitución Española. |
| CCGG | Cortes Generales. |
| LG | Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. |
| LOFAGE | Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. |
| LOPP | Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. |
| LOREG | Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. |
| RCD | Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. |
| s. | Siglo. |
| ss. | Siguientes. |

RESUMEN

LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA: PSEUDOCONTROL DEL GOBIERNO

En el presente trabajo hemos llevado a cabo un análisis de los instrumentos a través de los que el Parlamento ejerce una de sus funciones, la de control del Gobierno y exigencia de responsabilidad política. Nos hemos hecho eco del origen del poder con su correlativo control, de la identificación y separación de poderes, para luego exponer su regulación actual. Destacamos la utilidad y las deficiencias de unos instrumentos constitucionalizados, con una regulación anticuada y cuya práctica se ha desvirtuado, provocando que, la política, las instituciones y sus miembros, pierdan *su credibilidad*. Nuestra propuesta parte de una reconsideración de la capacitación y acceso a los cargos de servidores públicos; a una actualización y mejor empleo de los instrumentos; y un mejor uso de las nuevas tecnologías para hacer partícipe a la ciudadanía de la gestión de una Democracia cuyo futuro depende de todos.

Palabras clave: control, responsabilidad, Parlamento, Gobierno, instrumentos.

ABSTRACT

PARLIAMENTARY FUNCTION PSEUDOCONTROL GOVERNMENT

In the present work we have carried out an analysis of the instruments through which Parliament exercises one of its functions, the control of the government and demand political accountability. We have echoed the origin of its correlative power control, identification and separation of powers, and then expose its current policy. Underline the usefulness and shortcomings of a constitutionalized instruments, with a regulation outdated and whose practice has been distorted, causing the policy, institutions and their members lose *their credibility*. Our proposal is based on a review of training and access to positions of public servants; to upgrade and better use of the instruments; and better use of new technologies to involve citizens in the management of a Democracy whose future depends on everyone.

Keywords: control, accountability, Parliament, Government, instruments.

I. INTRODUCCIÓN

La transición del régimen franquista hacia nuestra actual democracia fue un acontecimiento de gran relevancia histórica para los ciudadanos españoles. Los políticos de la época aunaron sus fuerzas, relativizando pensamientos e ideologías particulares, para formar una idea común: crear una Nación donde la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político se irguieran como los pilares fundamentales de la sociedad actual. Estas ideas políticas se plasmaron en nuestra vigente Constitución Española (en adelante CE), en el Preámbulo y a lo largo de todo su articulado, valgan a título de ejemplo los artículos 1, 6, 7, etc.¹.

Existieron días en los que la sociedad pudo disfrutar de políticos con sentido común, para el bien común a la par que fieles a sus ideales y principios. Servidores públicos que procuraban lo mejor para la sociedad, que lo consiguieran o no es otra cuestión. Un gran ejemplo de esta clase política la encontramos en el primer presidente de nuestra democracia, Adolfo Suárez², que tras sufrir varias dificultades políticas —entre ellas una moción de censura y una cuestión de confianza— presentó su dimisión alegando que: “Yo no quiero que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la Historia de España”³. Desde entonces la situación política no atraviesa por sus mejores momentos. La gestión de los Gobiernos no ha sido todo lo satisfactoria y eficiente que cabría esperar.

I.1. Problemática actual fundamental

Gobernar es tarea compleja, con sometimiento al control y a los tiempos parlamentarios, realizar acciones que puedan solucionar los problemas de todos sin causar otros nuevos es un algoritmo casi imposible de resolver. Sin embargo, cuestión distinta es agravar los problemas ya existentes, bien por falta de diligencia o bien por falta de conocimientos. A esta incapacidad de gestión hay que sumarle la falta de capacidad de delegación. Está claro que los gobernantes no tienen el deber de conocer todas las materias, pero sí la obligación, por lo menos moral, de delegar, no en amigos o interesados, sino en quién tenga conocimiento suficiente para arreglar la situación.

Cuando elegimos al candidato a Presidente del Gobierno y es investido con sus procedimientos y formalidades, después, y sólo tras dicho trámite, se forma el equipo de Gobierno. Un Presidente ha de ser capaz de elegir a las personas que se harán cargo del presente y futuro del Estado. Si a un médico o a un arquitecto se le exige unos requisitos para desempeñar su cargo, no debería ser menos la exigencia para el Gobierno. Consideramos que parte de la problemática actual radica en lo subjetivo e interesado que puede ser la elección de los miembros del equipo de

¹ Constitución Española (BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978): art. 1 “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”; art. 6 “Los Partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (...)”; y art. 7 “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios (...) su estructura y funcionamiento interno deberán ser democráticos”.

² Texto íntegro del discurso en la versión digital de la hemeroteca del DIARIO EL PAÍS (1981).

³ Puede verse y oírse su discurso en el archivo de RTVE.

Gobierno por su Presidente. Nos cuestionamos si no debería existir un control, por parte del Parlamento o mediante unas elecciones del equipo y no de candidato.

El control al Gobierno se presenta como un gran problema de nuestro Estado de Derecho, pues los mecanismos existentes no sirven para que los dirigentes de la Nación actúen con la diligencia debida al cargo. Ejemplo de esto es nuestra situación económica actual. Para unos, un leve desaceleramiento económico, y, para otros, una profunda crisis económica. El caso es que el *desGobierno* y la falta de mecanismos para erradicarlo han llevado a España a caer en una profunda recesión de la que aún hoy no hemos empezado a salir. Aquí observamos un gran fallo en el sistema, que paraliza la Nación, y crea brechas no sólo sociales sino generacionales, pues arrastramos la problemática a lo largo de casi una década.

I.2. Metodología de la investigación

A la luz de la problemática expuesta nos centraremos en el estudio de los instrumentos existentes para el control del Gobierno y la exigencia de su responsabilidad política. Realizaremos un primer análisis histórico-jurídico con el que exponer el origen del poder, su control y sus expresiones para determinar su realidad actual y en qué consisten las funciones del Gobierno del s. XXI. Además, comentaremos el porqué de la necesidad, tanto de su control, como de la exigencia de su responsabilidad política. Para nuestro estudio nos centraremos en los instrumentos del Congreso de los Diputados (en adelante CD), por su carácter de Cámara preeminente en nuestro sistema parlamentario.

A continuación haremos un análisis jurídico-descriptivo para determinar la regulación actual del control parlamentario del Gobierno y la exigencia de responsabilidad política exponiendo los instrumentos establecidos desde la instauración de la CE. Reflexionaremos sobre los métodos de control como: preguntas e interpelaciones en las sesiones; las comisiones y sus variantes; así como otros mecanismos adicionales. Respecto a la responsabilidad, desgranaremos la cuestión de confianza y la moción de censura, su concepto, finalidad y eficacia, para llegar a su esencia y reconstruirlas.

Concluiremos nuestro análisis del estudio planteado mediante un sucinto desarrollo jurídico-propositivo, en el que intentaremos arrojar un poco de luz a la situación. Finalmente, aportaremos soluciones a esta problemática, por ejemplo: mayor flexibilidad en las intervenciones de las sesiones, debates más útiles o menos rigidez en el trámite de preguntas, entre otras. Sobre los instrumentos de exigencia de responsabilidad expondremos: métodos más efectivos para su viabilidad; requisitos que fomenten un acuerdo consensuado; o una mayor independencia de los parlamentarios, reconsiderando el principio de separación de poderes.

II. PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL PODER

II.1. Origen del poder: formación de los Estados

Desde que se formaron las primeras y primitivas comunidades humanas, apareció un concepto inicial de poder. En estas agrupaciones existía un líder que ejercía el poder sobre los demás y era elegido por motivos muy diversos: acuerdo del grupo, edad, sabiduría, designación divina o por su fuerza autoritaria. El ejercicio del poder no era necesariamente negativo en la mayoría de los casos, al menos en las primeras colectividades, se ejercía en beneficio del bien común. Con la evolución del ser humano permanece la constante del poder, sus formas de ejercicio, su conservación y su transmisión. Estos grupos son una especie de primitivas organizaciones políticas, con independencia de su forma concreta⁴. En los antiguos imperios orientales, por ejemplo, el poder tiene una naturaleza despótica con fundamento religioso, una organización política teocrática.

No cabe duda que, de forma muy temprana, el ser humano es consciente de la importancia del poder, de sus posibilidades cuando lo ostenta y de las consecuencias de perderlo. Se trata de una primitiva organización política más o menos organizada, que apenas empieza a vislumbrar el alcance del desarrollo estructural, social, y territorial. Tendrán que pasar varios siglos antes de que el concepto de poder surgido en las primeras organizaciones políticas se transforme estructuralmente y aparezcan los indicios de una sociedad organizada, que más tarde se relacione con la noción de Estado. En efecto, como se verá más adelante, no será hasta el s. XV cuando este producto europeo comienza a estructurarse, extendiéndose y afirmándose a lo largo del s. XVI⁵.

II.2. De la *polis* griega a la *civitas* romana

En la *polis* griega hallamos los primeros ejemplos de comunidad democrática, con una plena participación ciudadana. Este ejercicio del poder por todos es posible gracias a unas características muy concretas: una comunidad reducida que permite la participación; una *polis* matriz entorno a la que hay diversas aldeas; el hecho de que tanto la religión, como la economía y el Gobierno lo son *de la polis*; y, por último, que la *polis* hunde sus raíces en la religión. El poder se ejerce en un ámbito territorial muy limitado y escasamente productivo, con una base social esclavista y en la que las mujeres están excluidas del concepto de ciudadano, sólo el hombre es ciudadano, *polités* de la *polis*⁶.

Respecto a la *civitas* romana, su organización se basa en unos esquemas similares a la *polis* griega, tratándose también de una sociedad esclavista. No obstante, no es una comunidad inactiva sino ofensiva. Con su espíritu conquistador

⁴ APARICIO PÉREZ (2009: 46) considera estas organizaciones políticas “con independencia también de las dimensiones y características propias de cada comunidad, de cada momento histórico y del espacio geográfico en que se hubieren asentado”.

⁵ APARICIO PÉREZ (2009: 46) “la novedad de este tipo de organización residió, entre otras características, en constituirse como un conjunto de instituciones destinadas exclusivamente al ejercicio del poder político [...]”.

⁶ TORRES DEL MORAL (2004: 25) “[...] hombre es igual a ciudadano: el hombre sólo es plenamente hombre cuando y porque es ciudadano, *polités* de una *polis*. Esta era, pues, una comunidad de hombres libres”.

llegó a convertirse, desde su fundación pasando por la Monarquía y la República, en un Gran Imperio Romano. A lo largo de su evolución la organización política era asumida por magistrados, asambleas o el Senado, formado por grupos dominantes. Con la ampliación territorial se multiplica la burocracia y se dispersa el ejercicio del poder político. No obstante, se mantiene el Emperador como único poder. En su última fase, con la división en provincias y delegación del poder, el Imperio se debilita. Antes de su caída aporta un cambio importante: una primera diferenciación entre lo público y lo privado.

El control del poder en la *polis* se ejerce por el propio pueblo, los considerados ciudadanos, que deciden en conjunto la dirección de su gestión y las decisiones sobre su sociedad. En la *civitas* romana, sin embargo, el poder toma más importancia e incluso hay luchas y asesinatos para ser el titular. El poder es, si cabe, la esencia que mueve y extiende el Imperio Romano, causando también, por el descontrol, su caída. Pese a las notas organizativas y de Gobierno, no puede afirmarse que ni la *polis* griega, ni la *civitas* romana fueran un Estado tal y como se ha concebido en sentido estricto. En ninguna existía una separación entre el poder social y económico y el poder político. Son, no obstante, antecedentes y precursores de una organización socio-política que se ha ido perfilando a lo largo de los siglos.

II.3. El feudalismo: descentralización del poder

El motivo de la paulatina desaparición del Imperio Romano es, a la vez, causa del nacimiento de un nuevo modelo político: el feudalismo. Existe una multipolarización del poder mediante una estructura política plural. La relación esclavista se sustituye por los pactos de vasallaje: el vasallo se debe a su señor, pero no al señor de éste. Como señala Aparicio Pérez “el vasallo del vasallo no es vasallo del señor⁷”.

El poder en esta época se encuentra disgregado entre instancias particularistas feudales, burguesas y gremiales, y las universalistas del Imperio y el Papado. No existe una Administración con una organización funcionariada. Tampoco existía relación entre el Rey y los súbditos debido a esta multiplicidad de instancias intermedias controladas por los señores feudales, pero eso no significaba que no estuvieran todos sometidos al poder del Rey.

Esta fragmentación es insostenible y, en la alta Edad Media, su declive es inevitable, en gran parte por la imposibilidad de la nobleza de afrontar las necesidades financieras al tiempo que la expansión del comercio escapa a su control. Se retornó, lógicamente, a la concentración del poder y a un control coactivo de las rebeliones campesinas. Esta situación es la que provocará una tensión cuyo resultado será la aparición del Estado Moderno o Absoluto en un intento desesperado de mantener sus privilegios, la misma nobleza acaba provocando su propia pérdida de poder.

II.4. El Estado absoluto: retorno a la concentración del poder

Como señalamos previamente, la aparición del Estado en sentido estricto no se da hasta el s. XV, no obstante los antecedentes expuestos son necesarios para la existencia del sistema estatal. Es un proceso lento en el que se van creando, ejerciendo y agotando distintas formas de organización política, de ejercicio del

⁷ APARICIO PÉREZ (2009: 49).

poder. La existencia de todos y cada uno de estos procesos constituyen los pasos previos hasta el actual sistema constitucional, pero a esa etapa ya llegaremos.

Por ahora seguiremos con el relato de la historia, en una transición del feudalismo descentralizado a una Monarquía absoluta que acapara todo el poder y lo representa en una única y superior entidad: el Rey. Pese a asumir Éste todos los poderes, los ejerce a través de Consejos, esto es, los señores territoriales, y más adelante también con los representantes de las ciudades. Nos encontramos ya ante un territorio definido y una población sobre la que ejercer el poder del Rey. Ahora es necesaria una organización que permita gestionar la riqueza y los recursos.

Se crean nuevas instituciones como un ejército permanente, una administración y funcionarización de la curia real que son delegados del Rey en los distintos territorios. También se transforman viejas instituciones feudales derivadas de las corporaciones estamentales: los Parlamentos –Inglaterra–, estados generales –Francia–, o Cortes –España–. Esta nueva realidad estructural de la organización política tiene unos rasgos característicos⁸: autonomía del aparato político; un solo centro de poder, el Rey; un aparato administrativo estructurado; un ejército profesional permanente; y unas fronteras territoriales definidas con una población sobre la que cobraba sentido el entramado de poder diseñado para su dominación.

El poder es absoluto y único en la persona del Rey sin límites legales, es *princeps legibus solutus*⁹, cuyo origen divino le investía, si cabe, de mayor legitimidad. Sus decisiones tenían naturaleza y fuerza de Ley, constituyendo el inicio de la concepción de derecho público así como del conocimiento de la Ley para su cumplimiento. Para poder hacer efectivo este poder se crea un entramado de órganos jurídicos: consejos regios, delegados territoriales o gobernadores que ejercían en nombre del Rey. Toda la Administración del Monarca que se crea está formada por funcionarios servidores de la Corona que no son propietarios de su función, estamos ante una organización impersonal, centralizada y jerárquica. Es un paso más hacia un ejercicio del poder controlado, a un Estado de Derecho.

II.5. Transición del Estado liberal al constitucional

Podemos afirmar, sucintamente, que después de tres siglos de dominación regia, otro poder, el que ejerce quien tiene en sus manos el desarrollo económico, acaba venciendo a la coacción del primero: la revolución de la burguesía. Era una clase que soportaba las cargas fiscales pero que fue ganando poder adquisitivo y, por tanto, poder de decisión. Su influencia cambió el curso de la organización política iniciando la transición de un Estado Absoluto a un Estado Liberal.

En este punto entendemos que lo más importante a destacar es la transformación del concepto de Estado, muy precario hasta entonces. Hay una revolución del pensamiento y de la concepción de la sociedad de sí misma. Desde la difusión del concepto de Estado de MAQUIAVELO¹⁰ “como una forma política caracterizada principalmente por su estabilidad, por la continuidad en el ejercicio del poder apoyada en armas propias” ha habido diversas y variadas definiciones. En todas está presente el poder.

⁸ Caracteres aportados por APARICIO PÉREZ (2009: 49-52).

⁹ APARICIO PÉREZ (2009: 51); ESCUDERO (2003: 707-712) y TORRES DEL MORAL (2004: 28-30).

¹⁰ Sobre las definiciones de Estado, ésta y las siguientes son de TORRES DEL MORAL (2004:30-32).

KELSEN destacó el elemento jurídico “el Estado se identifica con el Ordenamiento jurídico vigente en relación a un pueblo y un territorio”. MAX WEBER se fijó en el elemento del poder concibiendo al Estado como “una estructura institucional que monopoliza el uso legítimo de la fuerza en un determinado territorio”. De un modo similar, HELLER lo define como “estructura de dominio que ordena en última instancia los actos sociales en un territorio determinado”. Más completo ENGELS atiende al poder y al fin para señalar que el Estado “es el poder que, nacido de la sociedad, se coloca aparentemente por encima de ella para amortiguar los antagonismos de clase y mantenerlos dentro de los límites del orden establecido”.

La doctrina más moderna distingue Estado *como institución* —conjunto de instituciones de Gobierno de un país—, de Estado *como comunidad* —sociedad que soporta y sobre la que actúa aquél—, se complementan y posibilitan su existencia recíproca. Aunando todos estos conceptos, TORRES DEL MORAL nos define al Estado como “la organización institucional del poder político de una comunidad nacional”. La formación del Estado Liberal es el cambio que conduce hacia el reconocimiento del pueblo, de la soberanía, de la Nación y de los derechos inherentes a la persona. Pese a ser un reconocimiento selectivo y preferente, de clases, es el paso previo al Estado Constitucional y, en conexión, Social y de Derecho.

Sin perder de vista su fundamento y las definiciones citadas nos atrevemos a aportar una definición más actual, más acorde al presente. Estado es un instrumento de convivencia y desarrollo compuesto por distintos elementos: políticos, sociales, económicos y jurídicos. Cada elemento cumple su función: el primero ostenta el poder de dirección sobre la vida de los segundos, y lo hace en función de la situación del tercer elemento, todo ello con los límites establecidos en el último, la Ley, que viene a su vez definido por el primero.

II.5.1. La teoría de la división de poderes

Durante varios siglos el poder se ejerce a través de diversas formas: teocracia, autocracia, despotismo, absolutismo, liberalismo, son algunos ejemplos, cada uno con sus particularidades en cada territorio. Pero en todos existe un elemento común: la infravaloración hacia los súbditos, plebe o pueblo. Ese ha sido el punto de inflexión desde el s. XVIII, provocando el cambio, con el reconocimiento como titulares de la soberanía primero a ciertas clases, sólo hombres, más tarde a todos los hombres y, finalmente, también a las mujeres.

En paralelo y relacionado con este proceso se desarrolla, primero sucintamente por LOCKE y posteriormente por MONTESQUIEU, la teoría de la división de poderes¹¹. Nace con la formación del Estado como forma de organización del poder. El porqué de esta coexistencia responde a la constitucionalidad, al hecho de que con esta forma política se concentra por primera vez el poder en un territorio amplio y con una importante población.

La soberanía, en la Monarquía absoluta, es del Monarca que no tiene poder superior a Él pero que, por eso mismo, reconoce otros “poderes”. En el constitucionalismo la concepción pasa a ser “soberanía del Estado”, con lo que

¹¹ BERNING PRIETO (2009). Señala este autor que “Hacia 1690 se era consciente de la necesidad de limitar los poderes del Parlamento y del Rey, por lo que aparece John Locke estableciendo límites a ambos poderes (...)” y añade que Montesquieu “proporciona una visión clara de la vinculación entre el principio de legalidad y la división de poderes, así como la clara distinción entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que constituirán los pilares del Estado de Derecho de corte liberal”.

excluye cualquier poder que le cuestione, sólo existe el poder del Estado. Este nuevo poder político que según decía Hobbes “tiene todo el poder y toda la fuerza” o, en palabras de Max Webber, “el monopolio de la coacción física y legítima”, puede ser un instrumento de opresión al ostentar esa superioridad, como nunca antes, frente a todos. De esta realidad surge la división de poderes¹².

Con la instauración del Estado como sistema de organización política, los ciudadanos pueden alcanzar la libertad, sin poderes intermedios. Pero, reflexiona MONTESQUIEU¹³ que esa misma desaparición intermedia puede tornarlos en esclavos. En aras de conservar esa libertad del individuo entra en juego la separación de poderes, el freno al posible potencial opresivo de un Estado mal articulado. Por tanto, los poderes que ya existían en anteriores formas políticas son característicos del Estado Constitucional por tratarse de “*la división de los poderes*”.

II.5.2. Primacía de la Ley: objetivación del control

En toda esta evolución de la organización política en el mundo occidental, hay tres momentos históricos que configuran el cambio ideológico y político: la Gloriosa revolución en el reinado de los Estuardo en Inglaterra (1603-1688); la Guerra de Independencia de los Estados Unidos (1775-1783); y la Revolución francesa (1789-1799). El trasfondo político y social existente en estos conflictos devino en una reconsideración de la organización política, de la personificación del poder y el replanteamiento de los derechos.

Para entender la objetivación del control es necesario primero explicar el pensamiento de LOCKE, concretamente su “doctrina pactista”. Según él, el hecho social deriva de la naturaleza humana para celebrar un pacto fundacional de convivencia. El estado de naturaleza genera inseguridad, por lo que el hombre, para conservar los derechos con seguridad se une con otros en sociedad mediante un “pacto hipotético”. Forma un cuerpo político con autoridad para salvaguardar a su comunidad y los derechos.

No obstante, según LOCKE, no se hace necesario la entrega total del control a esta autoridad. Dado que los pactantes lo han creado mediante el consentimiento, éste debe ser dado por las siguientes generaciones. El pueblo se reserva así una parte del poder para destituir al poder político que actúe contra los intereses de la comunidad. Concluye que “el poder está vinculado al fin para el que fue instituido: la salvaguarda de los derechos naturales. (...) la vida, la libertad y la propiedad (...) bienes y derechos propios del hombre”¹⁴.

El pensamiento de LOCKE supone una ventana abierta al desarrollo del pensamiento liberal primero, y constitucional después. Es en Inglaterra, en la época de la Revolución Gloriosa, donde surge la objetivación del control, esto es, el Parlamento. Se forma y toma fuerza configurándose un Parlamento representante de las clases sociales hegemónicas, en la Cámara de los Lores, para posteriormente incluir al pueblo representado en la Cámara de los Comunes.

¹² PÉREZ ROYO (1995: 464-468).

¹³ MONTESQUIEU (2012: 206-217).

¹⁴ Explicación de la doctrina pactista de LOCKE en TORRES DEL MORAL (2004: 50-60).

La Ley, que es aprobada en el Parlamento, legitimado por el pueblo, y su ejecución está en manos del Gobierno, pero su aplicación es independiente y corresponde al Poder Judicial, se torna en garantía de la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos sometidos a ella. Con el constitucionalismo no sólo llega la democracia a los Estados, llega el reconocimiento de los derechos a los ciudadanos, la estructuración orgánica de la Nación y el sometimiento de todos sus miembros a la Ley. El control del poder es ejercido con objetividad y legalidad¹⁵.

II.5.3. Constitucionalismo: el poder *del* pueblo

Como señalamos arriba, el escenario político de los Estados cambia con la independencia americana de las colonias británicas y la Revolución francesa. Son el inicio del régimen constitucional, cuyo elemento central es el poder del pueblo. Siguiendo a TORRES DEL MORAL¹⁶ reseñaremos las ideas esenciales de este constitucionalismo liberal: a) soberanía nacional; b) Estado representativo; c) división de poderes; d) garantías de libertad; e) derechos individuales frente a los poderes públicos; y f) principio de legalidad: la Ley, como expresión de la voluntad general, es el criterio de la libertad, de la igualdad y de la seguridad.

La ruptura con el Antiguo Régimen es total, correlato de la nueva organización política y de la asunción del poder a través de los principios de legalidad, igualdad, laicidad y unicidad del Ordenamiento Jurídico. La situación en España, como en Europa y América donde hay una revolución constitucional, es la de un liberalismo radical o doceañista, en referencia y homenaje a la Constitución de 1812. En ésta se reivindicaban los principios revolucionarios: soberanía nacional, sufragio universal, Monarquía limitada, división de poderes, etc.

El régimen constitucional decimonónico limita al poder público garantizando los derechos individuales. La Constitución escrita se erige como principio de legalidad fortaleciendo la seguridad jurídica, por estar todos los poderes públicos y los ciudadanos sometidos a ella. Se comienza a dibujar lo que se acabará denominando el Estado de Derecho. Permanecen algunas notas del Absolutismo que dificultan la consolidación constitucional, no obstante, se van depurando problemas como el asunto religioso, institucional, económico, entre otros¹⁷.

III. EL PODER EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

Para entender la configuración del poder en la vigente CE, haremos una breve referencia a las Constituciones y Textos que han alumbrado la evolución de nuestro constitucionalismo. No en vano, en los últimos dos siglos de historia se han concebido Textos de diversa naturaleza y contenido, que muestran una línea evolutiva inestable del constitucionalismo. Unos presentaban avances importantes, novedosos, en cambio otros suponían un retroceso estructural y de contenido realmente llamativo. Pese a esta inestabilidad, no creemos conviene descontextualizar el fundamento de cada una de las etapas, pero sería materia de otro estudio. En lo que a nuestro objetivo interesa, esto es, el poder y el control parlamentario del Gobierno, nos centraremos en los aspectos más esenciales.

¹⁵ APARICIO PÉREZ (2009: 57-59).

¹⁶ TORRES DEL MORAL (2004: 60).

¹⁷ TORRES DEL MORAL (2004: 60-62).

III.1. El constitucionalismo en España¹⁸

La evolución del constitucionalismo en España se vio muy marcada por la influencia regia. En este contexto, la implantación del parlamentarismo encontró cierta resistencia. La Monarquía anterior a la CE de 1978 jugaba un papel importante, como señala PÉREZ ROYO¹⁹ “siendo más importante la «confianza regia» que la parlamentaria para la formación del Gobierno”.

La labor del constituyente de 1978 fue establecer una limitación clara de la separación de poderes en la que no se produzca una influencia regia, esto es, contemplando la Corona fuera de los poderes del Estado. El resultado es un parlamentarismo español que claramente prescinde de la Monarquía en lo que a poder material se refiere, limitando sus facultades —y no poderes— a actos formales. Pasamos a exponer el camino constitucional hasta nuestra Carta Magna.

III.1.1. Estatuto de Bayona de 1808

Este Texto, también llamado Carta Otorgada, se concibe bajo el autoritarismo de Napoleón, tiene cierta ideología liberal pese a las insuficiencias de legitimidad y los defectos formales así como el reconocimiento disperso de derechos y libertades. Como órganos constitucionales establece un sistema tímidamente cercano a la separación de poderes: un Poder Ejecutivo que corresponde al Rey con plena influencia y control en todas las instituciones; y un Poder Legislativo también en manos del Monarca aunque hasta las primeras Cortes. Éstas se componen de los tres estamentos, nobleza, clero y estado llano, pero sólo los dos primeros son de carácter vitalicio frente a los tres años de mandato del estado llano. Las Cortes carecen de iniciativa legislativa, que ostenta el Consejo de Estado.

III.1.2. Constitución de 1812

Este texto es, considerando la época histórica en la que se redacta, el más avanzado de la historia constitucional. Llega a ser fuente de inspiración del liberalismo europeo. En sus líneas se aprecia la influencia revolucionaria americana y francesa, por defender España su independencia y reivindicando la soberanía nacional. En este contexto, la forma de Gobierno que se establece es la Monarquía moderada. Con gran talante democrático, proclama el principio de soberanía nacional y el mandato representativo. Su división de poderes consiste en proclamar que la potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey, la ejecutiva en el Rey y la judicial en los Tribunales.

Las características de estos órganos constitucionales son: unas Cortes monocamerales, con mandato bianual de los diputados sin reelección inmediata. El Rey es el Jefe del Ejecutivo y primer magistrado de la Nación que deposita en sus manos dicho poder plasmado en la Constitución. Su persona es sagrada e inviolable y no sujeta a responsabilidad, por tanto, los miembros del ejecutivo, como el Secretario de Despacho, responderán de sus actos ante las Cortes.

¹⁸ Epígrafe fundamentado en las explicaciones de TORRES DEL MORAL (2009: 40 y ss.).

¹⁹ PÉREZ ROYO (1995: 451).

III.1.3. Estatuto Real de 1834

La ausencia de Cortes marca la elaboración de este Texto, lo que deviene en un contenido incompleto, sin regulación de derecho y libertades, limitándose al funcionamiento y funciones de las Cortes. Se discute su naturaleza jurídica, y se niega su carácter de Constitución. Incluso tampoco sería un Estatuto, sino, como señala TORRES DEL MORAL²⁰, un documento funcional. Niega la soberanía nacional y establece la soberanía regia y la colaboración entre órganos estatales.

Como órganos del Estado señala: el Rey y los Ministros, aunque el texto sólo se refiere a las Cortes, indirectamente fija la posición del Rey que es inviolable. No es un poder como en el Antiguo Régimen, aunque sí es el único compartiendo su ejercicio con otros órganos, como el Consejo de Ministros, el Gobierno y su Presidente. Llama la atención que éstos carecen de regulación en el Texto.

Las Cortes tienen estructura bicameral, sus Cámaras se denominan Estamento de Próceres y de Procuradores, tienen las mismas funciones. El control del Gobierno por las Cortes se desempeñaba a través de la contestación al discurso de la Corona, la discusión de peticiones, el examen de los presupuestos, las preguntas, etc. El aspecto más destacado de este período es la apertura en la práctica del voto de confianza y la cuestión de gabinete. La primera moción se aprobó en 1836, provocando la disolución de la Cámara baja y elecciones.

III.1.4. Constitución de 1837

Parte de una amplia reforma con la vista en la Constitución de 1812, e influencia de las francesas de 1830 y belga de 1831. Se impregna del liberalismo doctrinario procurando adecuar las instituciones políticas a las demandas sociales. El crecimiento de la clase media está formada por terratenientes, fortunas burguesas y aristócratas e incluso burguesía comercial e industrial. De esta socialización se desprende la implantación de una soberanía compartida con el Rey y las Cortes, la división de poderes, la libertad individual y la tolerancia religiosa.

Se incrementa el poder regio con el poder de veto legislativo y la facultad de disolución de las Cortes. Sus actos son refrendados por el ministro correspondiente. Tiene potestad legislativa junto con las Cortes y le corresponde la ejecución de las Leyes, se le concibe como un poder moderador. El Gobierno es un órgano colegiado y homogéneo. Por lo que respecta a las Cortes son bicamerales, formadas por el CD y el Senado. El Congreso tiene la potestad legislativa con iniciativa del Rey y su función de control consiste en exigir la responsabilidad de los ministros, que son acusados en esta Cámara y juzgados en el Senado.

III.1.5. Constitución de 1845

Es un texto más conservador que el anterior y únicamente plasma principios políticos acordes al Partido moderado del momento. Su naturaleza es más próxima al Estatuto Real. El concepto de soberanía aparece difuso, compartida con el Rey y las Cortes. Se restringen las libertades individuales, dando un desafortunado paso atrás en los derechos hasta volver a la confesionalidad católica del Estado de 1812.

²⁰ TORRES DEL MORAL (2009: 79).

Su estructura estatal consiste en reforzar la posición del Rey y reducir la relevancia de las Cortes. Desaparecen algunas limitaciones del poder regio, no pueden reunirse sin ser convocadas por el Monarca. Se manipula la permanencia del Gobierno mediante la reforma del Senado. En este Texto aparecen los poderes influidos unos con otros sin diferenciación mínima ni acorde al camino que venía marcando la evolución institucional.

III.1.6. Constitución nonata de 1856

Es, en su esencia, una reproducción de la Constitución de 1837. A pesar de ello cabe destacar ciertas novedades: incluye la declaración de derechos más extensa formulada hasta el momento. En lo que respecta a los principios políticos se parte de una soberanía nacional aunque con sufragio censitario. Fundada en el liberalismo y la división e interacción de poderes destaca el principio de igualdad, desterrando las preferencias de la nobleza para los cargos.

El sistema estructural establece un Rey sin prerrogativas respecto a las Cortes y está sometido a límites su derecho de gracia. Las Cortes refuerzan su posición constitucional y se les reconoce y refuerza el principio de autonomía. Aún no se ha superado el estado de clases y predomina el requisito de riqueza y status de propietario para acceder a los cargos, convirtiendo al Senado en una Cámara plutocrática. El Congreso es elegido por sufragio directo, censitario sin niveles económicos.

III.1.7. Constitución de 1869

Se sigue la tradición monárquica y se instaura el sufragio universal masculino. Los principios más destacados de esta etapa son: la democracia, por el reconocimiento de la soberanía nacional el poder constituyente de la Nación de la que emanan todos los poderes y su representación está en las Cortes; el lusnaturalismo racionalista plasmado en el elenco de derecho y libertades personales, incluida la reunión, asociación, libertad religiosa, etc.; y, finalmente, la Monarquía parlamentaria, en la que la Corona es un poder constituido sin poder de veto en el marco de una separación de poderes.

Estos poderes son: las Cortes, el Rey-Gobierno y los Tribunales. Las Cortes son bicamerales y asumen la función legislativa —de deliberación y aprobación de proyectos, tras la iniciativa que corresponde al Rey—, y de control del Gobierno, al que puede interpelar cualquier parlamentario. El Poder Ejecutivo lo conforman el Rey y el Gobierno, el primero como titular inviolable e irresponsable, y el segundo como ejerciente mediante el refrendo. Los miembros del Gobierno son responsables, acusados por el Congreso y juzgados por el Senado.

III.1.8. Proyecto de Constitución Federal (I República) de 1873

Sus principios políticos fundamentales son la libertad y la democracia en un sistema político de república federal en pro de la unión nacional. La democracia representativa se plasma en la soberanía nacional y el sufragio universal masculino. Denota un cierto liberalismo radical a través de la declaración de derechos y la división de poderes. El problema de la religión se trata con la separación de la Iglesia del Estado y la libertad de culto.

Sus órganos constitucionales son: el Jefe de Estado que ocupa el cargo de Presidente de la República y es elegido por sufragio universal indirecto cada cuatro años. Uno de sus papeles fundamentales es ejercer un poder de relación suavizando la rigidez de la división de poderes; el Poder Legislativo asumido en

exclusiva por las Cortes bicamerales, compuestas por un Senado que representa las regiones y tiene unas facultades inferiores al Congreso, por lo que denota un bicameralismo imperfecto; el Poder Ejecutivo asumido por el Gobierno formado por su Presidente y el Consejo de Ministros —aquél es designado por el Presidente de la República, que es quien le otorga la confianza y no el Parlamento—; por último, se configura un Poder Judicial separado e independiente.

III.1.9. Constitución de 1876

La inestabilidad política y constitucional, con continuos cambios en los últimos años, provoca una coalición bipartidista entre las dos ideologías más fuertes. Su intención pactada es buscar la paz bajo una Monarquía constitucional. Otorgan en su Constitución amplias facultades al Rey sobre las Cortes, convertidas en un simple instrumento sometido a aquél y al Ejecutivo, obediencia que responde a la “amenaza” de disolución o suspensión. Los derechos giran en torno a un sufragio universal masculino, libertad religiosa, de enseñanza, de asociación o de prensa.

Como señalamos, el Rey recupera abundantes prerrogativas fundadas en su legitimidad histórica: la iniciativa legislativa, el derecho de veto, disolución de las Cortes y libre nombramiento del Gobierno. Todo ello se traduce en un sistema de estructura formal, aparente y no efectivo. El Gobierno es del Rey y no de la Nación, por ser elegido y nombrado por Él. Las Cortes, bicamerales y con iguales facultades, disponían de poco margen de control o actuación bajo la iniciativa legislativa del Rey y la presión de obediencia.

En esta etapa se produjo una apariencia de elección de Gobiernos de tal magnitud que llegó a implantarse el poder pactado, esto es, el turno de poder mediante el Pacto de El Prado²¹. Con la excusa de mantener la estabilidad, y ante los peligros de las decisiones del cuerpo electoral, se propagó el caciquismo, las manipulaciones y los pactos hechos al margen de la realidad social que acabó por provocar su inevitable fracaso.

III.1.10. Dictadura de Primo de Rivera de 1923

Los ciclos políticos, como los económicos, se van repitiendo tarde o temprano. Cuando se lleva al extremo una ideología en un sistema surgen los radicalismos que acaban con las desavenencias a través de soluciones drásticas decididas por unos pocos que se hacen con el poder. De nuevo es la pérdida de la noción de poder, de la responsabilidad que conlleva su detentación y de la manipulación para beneficio propio lo que lleva a la Nación a una situación crítica y represiva.

Desde 1917 el Gobierno padecía continuas crisis, estados de sitio, inquietudes y manifestaciones sociales. Demandas de soluciones y cambios, cada vez más agitadas, desde distintos estratos sociales. Lo inevitable sucedió el 13 de septiembre de 1923, cuando el General Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña, da un golpe de estado. Una situación aceptada de inmediato por el Rey, que entrega al General plenos poderes, sus principales motivos fueron que contaba con el apoyo del Ejército, la iglesia, la burguesía terrateniente y de la industria catalana.

Tras la disolución de las Cortes y la suspensión de las garantías constitucionales se producen una serie de movimientos de creación de instituciones que se encargarían de dirigir el Estado. Entre otras, la Unión Patriótica como único Partido

²¹ OCAÑA (2005).

Político y, al tiempo, una especie de Poder Legislativo, o el Directorio Militar como Ejecutivo. Todo este armazón se construye con la finalidad de redactar y aprobar un anteproyecto constitucional que fue prácticamente ignorado y al fin rechazado. Este nuevo escenario provocó la retirada y renuncia de Primo ante el Rey.

III.1.11. Constitución de la II República de 1931

La inestabilidad en España continuaba invadiendo las instituciones y la sociedad, agravándose la situación en poco tiempo. Se formó un Gobierno Provisional que aunaba fuerzas de oposición a la Monarquía entre republicanos laicos y católicos, socialistas y regionalistas. Aun con todo, se implanta una democracia otorgando la soberanía popular, el sufragio universal —hombres y mujeres—, la participación directa y las instituciones representativas —Cortes o CD—.

A nivel constitucional, los órganos de la II República son unas Cortes monocamerales con funciones legislativa, presupuestaria y de control político. Con esta última obligaban a asistir a la Cámara a los miembros del Gobierno requeridos y hacerles preguntas e interpelaciones. El Gobierno era responsable solidariamente, lo cual se exigía mediante el voto de censura, al propio Gobierno o a alguno de sus miembros. También eran responsables individualmente en el orden civil y criminal.

Finalmente, mencionar las relaciones entre las Cortes, el Presidente de la República y el Gobierno. Se configuraban como un juego de frenos y controles complejo. El Gobierno se sometía a doble confianza de los otros dos y debía dimitir si se aprobaba por mayoría. No había investidura como se contempla hoy, por cuanto el Presidente de la República otorgaba la confianza al nombrar al Presidente del Gobierno. Por último señalar que el Presidente de la República necesitaba el refrendo ministerial de sus actos, por tanto no era autónomo del Gobierno.

III.1.12. Régimen Político Franquista 1936

El Gobierno de la II República no logró consolidar una estabilidad institucional que permitiera continuidad de su sistema político. En la práctica continuaban los altercados sociales y la inestabilidad ideológica. Las propuestas y expectativas no se materializaban y no terminaba de adquirir fuerza el sistema instaurado, provocando en la práctica un vacío de poder. Esto, de un modo muy resumido, provocó el fracaso y la desgraciadamente conocida Guerra Civil Española de 1936.

Tras años de cruenta guerra, el General Franco Bahamonde proclamó su victoria en 1939 e implantó una Dictadura en la que él era el Jefe del Gobierno del Estado Español. El retroceso en derechos y libertades es absoluto, así como la posibilidad de seguir la implantación constitucional. En cierto modo, España queda paralizada política, económica y socialmente durante los años de la Dictadura.

No es hasta el período que TORRES DEL MORAL²² denomina pro-aliados cuando se crean las Cortes Españolas, pero es un título aparente por constituirse como mero colaborador del Caudillo, que ostentaba la potestad legislativa. Se suceden una serie de Leyes Fundamentales sobre distintos aspectos, pero no se redacta un texto constitucional, por otro lado incompatible con el régimen instaurado. Las instituciones políticas creadas por el General son: la Jefatura de Estado con Poder Legislativo y jefatura del Gobierno así como del ejército; el Consejo del Reino como supremo órgano consultivo; las Cortes, como hemos comentado, sin contenido; el

²² TORRES DEL MORAL (2009: 242-246).

Gobierno, simple apéndice del Jefe de Estado que lo crea y forma a voluntad; y la Administración de Justicia, sin independencia ni unidad jurisdiccional.

III.2. El poder en la Democracia de la CE 1978

Nuestra CE contiene una serie de normas mediante las que establece el reparto y equilibrio de poderes. Desde su Preámbulo manifiesta su voluntad de consolidar un Estado de Derecho en el que se asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular. Ya en el apartado segundo de su artículo primero señala que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Para añadir a continuación la Monarquía parlamentaria como su forma política. Como señalamos, el protagonista del poder es el pueblo de la Nación española, sometido al imperio de la Ley. Ahora bien, como sabemos, este poder requiere de una organización a través de las instituciones del Estado: Monarquía, Parlamento, Poder Judicial y Sociedad —mediante el pluralismo político, asociación, empresa, etc.—. En términos precisos, tal como establece el texto constitucional, estas instituciones son:

Título II. De la Corona (arts. 56 a 65 ambos inclusive, en adelante a.i.). Regula la figura de Jefe de Estado, al que define como símbolo de la unidad y permanencia, cargo que ostentaba el Rey D. Juan Carlos I hasta el pasado 2 de junio, fecha en la que abdicó²³ y al que, tras los trámites legislativos pertinentes, sucederá su hijo D. Felipe VI. Algunas de sus funciones son: la sanción y promulgación de las Leyes, proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo. Además, dada la inviolabilidad e irresponsabilidad de su persona, los actos el Rey son refrendados por el Presidente o el Ministro competente.

Título III. De las Cortes Generales (arts. 66 a 96 a.i.). Representan al pueblo español y se componen del Congreso de los Diputados o Cámara Baja y del Senado o Cámara Alta. Constituyen el llamado Poder Legislativo y, entre sus funciones, la que nos interesa es la de control de la acción del Gobierno.

Título IV. Del Gobierno y de la Administración (arts. 97 a 107 a.i.). De las funciones del Gobierno queremos destacar que dirige la política interior y ejerce la función ejecutiva. Sus miembros básicos son el Presidente y los Ministros, que quedan ligados y limitados al ejercicio de su cargo. El Presidente forma su Gobierno proponiendo los demás miembros que serán nombrados y separados por el Rey.

Título V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales (arts. 108 a 116 a.i.). Uno de los elementos fundamentales de la separación de poderes, a la vez que de su control, es el art. 108, que establece la responsabilidad solidaria del Gobierno. Es la constitucionalización del control del Gobierno por parte del Parlamento, que podrá recabar información a través de los instrumentos que más adelante serán analizados, y que por ahora citaremos: preguntas, interpelaciones y Comisiones. Por su parte, los instrumentos de exigencia de responsabilidad política son la cuestión de confianza y la moción de censura, que también expondremos.

Título VI. Del Poder Judicial (arts. 117 a 127 a.i.). “La justicia emana del Pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial”. Para que sea realmente un Poder *junto* a los otros dos y no *de* los otros

²³ CASA REAL. DISCURSO DE ABDICACIÓN (2014).

dos, el constituyente añadió que sus miembros serán independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley y de la Constitución.

III.3. La Monarquía parlamentaria: bicameralismo imperfecto

El nacimiento del funcionamiento bicameral acontece en Inglaterra, tras luchas de los estratos sociales. Como señalan APARICIO PÉREZ y BARCELÓ I SERRAMALERA²⁴ “los sucesores de los tres brazos medievales empezaron a reunir de forma separada: los representantes de las ciudades; los lores espirituales —eclesiásticos—; y los lores temporales —nobles—”. Como hemos expuesto arriba, el constitucionalismo histórico en España siguió en la mayoría de Textos el modelo bicameral.

La Monarquía parlamentaria en España está representada por las Cortes Generales (en adelante CCGG), compuestas por un CD o Cámara Baja de representación de la voluntad popular, y un Senado o Cámara Alta definido como representante territorial. Las Cortes representan la institución suprema en sentido jurídico-político. A cada Cámara se le asigna unas determinadas funciones, algunas complementarias en las que concurren ambas, y otras en las que se establece la preeminencia del CD, por ejemplo: en la confianza con el Gobierno (arts. 99 y 112 CE); la convalidación de decretos Leyes (art 86.2 CE); y en situaciones de anomalía estatal (art. 116).

Siguiendo a SANTAOLALLA²⁵, el bicameralismo de nuestra CE es incompleto o imperfecto —según APARICIO PÉREZ Y BARCELÓ I SERRAMALERA²⁶— dada la restricción de facultades de la Cámara Alta. A pesar de que en principio las funciones de ambas son las mismas, el volumen de facultades dista mucho entre sí. En la función legislativa compartida el Congreso puede rechazar enmiendas introducidas por el Senado, y sólo la Cámara Baja interviene en el control del Gobierno. Como se puede observar el Congreso tiene mayores poderes o prevalencia de decisión.

III.4. El Gobierno: órgano constitucional

Como hemos comentado, el régimen parlamentario se origina en las Monarquías del continente europeo, más notablemente en Gran Bretaña a lo largo de los siglos XVIII y XIX. En este contexto, el Gobierno inicial es un instrumento del Monarca que va asumiendo funciones y poderes. Con la evolución del sistema político se separa del Rey, aunque manteniendo las competencias asumidas, y paulatinamente adquiere relevancia institucional. El cambio hacia un sistema democrático, con sufragio universal así como el fomento de la confianza entre Gobierno y Parlamento irán completando el Gobierno constitucional.

Se ha configurado un “parlamentarismo racionalizado” que limita los poderes del Parlamento para reforzar la posición del Gobierno. La actual CE establece en su art. 1.3 que “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”, amén del elenco de funciones y competencias que asume el Gobierno directamente otorgadas por el Texto en los artículos 97 a 107 a.i. Este amparo constitucional del Gobierno lo caracteriza como órgano constitucional, asignándole la función principal de dirección de la política del Estado, así como de la ejecutiva (art. 97).

²⁴ APARICIO PÉREZ Y BARCELÓ I SERRAMALERA (2009: 200-203).

²⁵ SANTAOLALLA (2013: 73-75).

²⁶ APARICIO PÉREZ Y BARCELÓ I SERRAMALERA (2009: 202).

Por último, señalaremos el triple control al que está sometido el Gobierno, según se regula en el art. 26 de la Ley del Gobierno²⁷ (en adelante LG): Parlamentario, Constitucional y Judicial. Sobre la realidad de este control, concretamente por el Parlamento, se han extendido las críticas en los últimos años por la excesiva politización de la acción del Gobierno, incapaz de diferenciar entre lo que se podría llamar Gobierno Estatal del Gobierno Político. Esto es, el peso que tiene el Partido Político al que pertenece en una función como es la del Poder Ejecutivo cuyo marco son la Constitución y las Leyes, y sus destinatarios todos los ciudadanos.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

IV.1. Hegemonía y control de las mayorías con minorías

En sede parlamentaria se desarrolla la actividad de las políticas estatales a través de los debates, estableciendo turnos de palabra, para cumplir con el principio de contradicción entre parlamentarios y miembros del Gobierno. Este es, muy sucintamente, el sistema básico de seguimiento y control al programa y políticas del Gobierno. La cuestión se complica con la aplicación de reglas, medios y tiempo disponible, por lo que se limita el número de intervenciones a los parlamentarios frente a un Gobierno que dispone de cuantos turnos precise.

En esta materia surgen los conflictos para impedir el desarrollo normal de las sesiones, esto es, el obstruccionismo. Se trata de un uso formalmente correcto pero que en su práctica supone un retraso, paralización o impedimento del normal ejercicio de la actividad parlamentaria o del Gobierno. Aunque en España los procedimientos son rigurosos, señala SANTAOLALLA²⁸, sí se dan ciertos casos, como la multiplicación de enmiendas a un mismo proyecto de Ley o la presentación de enmiendas a la totalidad, que obligan a convocar al Pleno para una lectura inicial y posterior pronunciamiento. Se trata de los pocos recursos de las minorías para hacerse oír y llamar la atención sobre ciertos asuntos, provocando debate o una negociación en la que se suelen pactar cesiones y cohesiones.

El principio en las votaciones del Parlamento es el de la voluntad de la mayoría, entendida como voluntad de este órgano. Esta mayoría, habitualmente, no sorprende por la disciplina de Partido y la habitual formación del Congreso con Grupos Parlamentarios numerosos y estables. En otras ocasiones se sirven de las negociaciones mencionadas con las minorías para tener un mayor apoyo a sus iniciativas. Lo que sucede en la práctica es un control sobre la disciplina más que un control sobre el contenido de la propuesta sometida a votación. El mandato representativo de los parlamentarios queda sometido al mandato del Partido.

Por ahora baste señalar, siguiendo a APARICIO PÉREZ y BARCELÓ I SERRAMALERA²⁹, que las facultades individuales teóricamente otorgadas a los parlamentarios se ven limitadas en su ejercicio. En España, un parlamentario no puede presentar una proposición de Ley de forma autónoma, sus derechos a la presentación de enmiendas, preguntas e interpelaciones están condicionados al “permiso” de su Grupo Parlamentario —Partido Político—, que son los que dominan la posibilidad de

²⁷ Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, (BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997).

²⁸ SANTAOLALLA (2013: 247-248).

²⁹ APARICIO PÉREZ-BARCELÓ I SERRAMALERA (2009: 209-214).

presentar la mayoría de iniciativas y monopolizan los turnos en los debates. Las mayorías parlamentarias confrontan estabilidad de Gobiernos frente al espejismo de un mandato representativo democrático.

IV.2. Instrumentos para el control parlamentario del Gobierno

No es sencillo construir una definición completa de qué debe entenderse por control del Gobierno y cuál es su contenido. En primer lugar, señalar que se compone de distintos instrumentos que inciden en distintos aspectos de la actividad del Gobierno. En segundo lugar las consecuencias varían en función de cuál sea el tipo de control que se esté ejerciendo. Por último, además de los instrumentos específicos contemplados en la legislación, las funciones de las Cámaras conllevan en la mayoría de ocasiones un control de la actuación del Gobierno, ya sea de modo directo o indirecto, como es el caso de la aprobación de legislación.

No obstante, exponemos a continuación una aproximación a su concepto en función de su contenido y legitimación. Desde que el Parlamento otorga su confianza al Presidente del Gobierno y su Programa político, pasa a ser un controlador, para cerciorarse de que los hechos se ajustan a las propuestas. Para llevar a cabo esta función, el Parlamento se sirve de una serie de instrumentos que le permiten obtener la información necesaria de las actividades —control-inspección—, dar su aprobación a las propuestas del Ejecutivo —control-autorización—, y, por último, cuando le exige responsabilidad política y, en su caso, la correspondiente repercusión —control-sanción—.

Los instrumentos configurados para el control parlamentario del Gobierno son fruto del principio de separación de poderes y de la constitucionalización de las instituciones. Siguiendo a APARICIO PÉREZ Y BARCELÓ I SERRAMALERA³⁰ “se entiende la actividad parlamentaria encaminada, por medio de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos” y añaden que “La expresión «control» se utiliza en el sentido estricto de «comprobar», «verificar», «inspeccionar» y «examinar», que presupone una relación equilibrada entre controlador y controlado, y no en el más amplio de «regular» «dirigir» u «ordenar»”.

La acción de control de las Cortes Generales sobre el Gobierno, explica GOYANES³¹, puede considerarse desde dos puntos de vista: desde el negativo, como una limitación de la acción de Gobierno y de los poderes públicos manifestada en distintos instrumentos: solicitud de informaciones y ayudas, interpelaciones preguntas o Comisiones de Encuesta e Investigación. Desde el positivo, se trata de intervención, de colaboración en la función de gobernar, mediante presiones imperativas o prohibitivas: debate de Investidura, exposición del Programa, compromisos entre Grupos, etc.

IV.2.1. La Investidura del Presidente del Gobierno

La primera toma de contacto entre un Congreso de los Diputados y un *candidato* a Presidente de Gobierno —candidato en sentido formal, porque en la práctica siempre se ha investido— se da en el Debate de Investidura. En él se toma la medida a su política mediante la exposición del Programa de Gobierno, del que se

³⁰ APARICIO PÉREZ-BARCELÓ I SERRAMALERA (2009: 239-242).

³¹ GOYANES (2004: 159-160).

conoce su contenido pero no el equipo que lo va a llevar a cabo bajo las órdenes de aquél, cuestión llamativa que se tratará más adelante.

Pese a la discusión doctrinal sobre su calificativo de control, la Investidura es el primer momento de otorgamiento de confianza de la Cámara a un sujeto que aspira a ser Presidente del Gobierno. Sólo si el Congreso le otorga la confianza será investido, y podrá formar Gobierno. Lo más importante es que la exposición del Programa sea clara y concisa porque además de ser el primer control, será el punto de partida, el parámetro sobre el que se basará la subsiguiente actividad controladora de la acción del Gobierno.

Siguiendo a Santaolalla, el proceso de Investidura tiene tres fases: la primera es la formación de la candidatura, que compete al Rey y a los Partidos Políticos con representación parlamentaria; la segunda es la discusión y votación de la candidatura y su Programa; y, por último, el nombramiento, acto formal del Rey. La figura principal es la del candidato, único protagonista, en tanto que hasta después de la tercera fase no pasa a la formación del Gobierno. Lo que no está tan claro es si influye tanto en la decisión el contenido del Programa en sentido estricto y sus propuestas políticas como el carisma y personalidad del candidato con su capacidad de “ganarse” a la Cámara, aunque como ya hemos comentado, en caso de mayoría parlamentaria, poco relevante va a ser la fase de exposición y debate del Programa.

IV.2.2. Preguntas

Las preguntas son un instrumento de inspección cuyo origen se remonta al parlamentarismo decimonónico, y que se ha regulado desde 1947 en distintos Reglamentos del Congreso. Actualmente, España es de los pocos países que, con su inclusión en la CE, le otorga rango constitucional como prueba de su relevancia en la vida parlamentaria. El objetivo de las preguntas es obtener información del Gobierno o alguno de sus miembros acerca de alguna cuestión concreta y precisa. En principio, todos los parlamentarios tienen a su disposición este instrumento para recabar los datos necesarios.

El Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RCD) no aporta una definición específica de qué debe entenderse por pregunta, cuestión que se deduce de la regulación en los arts. 185 a 190 a.i. dedicados a su procedimiento de presentación y forma. Las preguntas se presentarán ante la Mesa del Congreso, según desee el interrogante, en forma oral o escrita. Las primeras se hacen en el Pleno o en las Comisiones y suponen la posibilidad de turno de réplica. Las segundas, aunque carecen de esa posibilidad, tienen la ventaja de ser más concretas e incisivas sobre la cuestión, obteniendo una contestación más completa.

En este sistema creemos que el factor de la pertenencia a un Grupo Parlamentario condiciona en modo excesivo el ejercicio de este instrumento. Como señalamos más arriba al hablar de la hegemonía y control de las mayorías, son los Grupos los que dominan el uso y contenido de las preguntas prevaleciendo el oportunismo político a la función parlamentaria de control del Gobierno. El uso selectivo del Grupo Parlamentario se acentúa más aún en las preguntas orales, por su exposición mediática, su escenificación y los tiempos tasados de que disponen.

El control sobre la calificación y admisión de las preguntas se efectúa por la Mesa y el Presidente del Congreso aplicando las normas *ad hoc*. Ante la arbitrariedad acontecida en ciertas ocasiones del ejercicio de esta función, el Tribunal

Constitucional³² (en adelante TC) se ha pronunciado a través de su jurisprudencia argumentando que las resoluciones de inadmisión deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada. Se intenta impedir con estos requisitos que el Gobierno eluda enfrentarse a ciertas preguntas incómodas sobre su actuación.

Frente a la abundante actividad parlamentaria y las numerosas preguntas planteadas³³, el RCD ha optado por primar el formato de pregunta escrita sobre el oral, y de éstas se prefiere las de contestación en Comisión a las expuestas en Pleno. Además se establecen dos criterios para la inclusión de las preguntas orales en sesión plenaria en el orden del día: según el carácter prioritario y según establezca el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces³⁴. En la práctica se sigue el segundo criterio. Nos parece importante señalar la limitación establecida por Resolución de la Presidencia de 2008³⁵ de 25 preguntas máximo. Si bien entendemos que por cuestión de tiempos es necesaria una limitación, habrá que preguntarse si no quedan fuera preguntas no deseadas, o viceversa, si no se incluyen las más convenientes en interés del Gobierno —es decir, Grupo Parlamentario Mayoritario—.

Otra cuestión que beneficia al Gobierno es la facultad de solicitar, cuando lo estime conveniente, aunque limitado a una sola vez por cada pregunta, la posposición para el orden del día de la siguiente sesión plenaria. En todo caso, se exige una motivación fundada que acompañe a la solicitud. El esquema básico de las preguntas orales es: *pregunta del diputado → respuesta del Gobierno → réplica del diputado → contrarréplica del Gobierno → fin de la cuestión y paso a la siguiente pregunta*. Si tenemos en cuenta que el tiempo de exposición es de cinco minutos repartido por mitad para cada miembro, no será difícil adivinar que las cuestiones de fondo de dichas preguntas queden sin resolver. En sentido positivo destacamos que se puede lograr, salvando las distancias, una llamada de atención de la opinión pública, que es en la mayoría de los casos la finalidad de la pregunta oral.

Lo contrario sucede con las preguntas escritas, la ausencia de escenificación pública no impide que sean de vital importancia y más abundantes que las orales. El RCD, en el art. 187, establece el carácter supletorio de pregunta escrita en el caso de no especificar nada. Salvo ese precepto, sólo le dedica el art. 190, aunque no por ello resta relevancia a su utilidad. El Reglamento tiene el propósito de incentivar este tipo de preguntas, tanto por la supletoriedad comentada como por otras cuestiones que pasamos a exponer.

Dada la precisión y tecnicismo que suele acompañara a este tipo de preguntas y su necesaria respuesta, se establece un plazo de veinte días de contestación desde la publicación. Bajo la solicitud del Gobierno y autorización expresa de la Mesa, puede prorrogarse hasta otros veinte días. La respuesta a estas preguntas está asegurada bien por escrito como se señala o, en caso de no ser así, se permite su

³² Fundamento Jurídico 3, párr. 5 de la STC de 23 de marzo de 2009 (RTC 74/2009).

³³ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2011). En la sinopsis del art. 111 CE, Apartado 6: en la VIII Legislatura (2004-2008) se realizaron en el CD 5.919 preguntas orales y 140.322 preguntas escritas. Evolución de todas las legislaturas del aumento del uso de los instrumentos en el Anexo I.

³⁴ SANTAOLALLA (2013: 444-446).

³⁵ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno.

inclusión en el orden del día de la siguiente sesión de la respectiva Comisión para su exposición oral.

La aceptación más acusada de estas preguntas se debe a sus características de formulación y respuesta y a la menor interferencia de otros intereses preferentes que desvían la atención e impiden un estudio pormenorizado de la cuestión. La opción por las preguntas escritas, que conlleva la renuncia a la posibilidad de réplica, se explica por su seguridad de obtener en mayor o menor tiempo una respuesta del Gobierno más satisfactoria y menos maquillada que en las orales.

IV.2.3. Interpelaciones

Este es, también, un instrumento constitucionalizado en el art. 111 CE, en el que se encomienda al Congreso y al Senado el establecimiento de un tiempo mínimo semanal para debatir. Incluso fija que “toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”. En lo que respecta al procedimiento señalamos su regulación en el art. 181.1 RCD cuyo tenor es que “las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento ministerial.”

La concepción de este instrumento crea cierta confusión con respecto a las preguntas, bien por no haberse establecido en la normativa una diferenciación nítida, bien por su uso inadecuado en la práctica. Como hemos expuesto arriba, las preguntas deben versar sobre hechos concretos y precisos de la actuación del Gobierno, en cambio las interpelaciones son cuestiones más amplias y genéricas de gran resonancia política general. Existe una gran dificultad en delimitar qué afecta a la política del Gobierno y qué no tiene tal alcance.

El principal problema, expone SANTAOLALLA³⁶, radica en el uso abusivo, en la inclinación a tratar por este procedimiento asuntos que corresponden más al ámbito de interés de las preguntas. Frente a los excesos, se establecen medidas, y en este sentido los Reglamentos de las Cámaras han otorgado amplias facultades de calificación a las respectivas Mesas. Una de las consecuencias de la interpelación, y de ahí el interés en su uso, es que incitan un debate en el que pueden intervenir diversos parlamentarios, además de interpelado e interpelante. Esta proliferación de sujetos intervinientes se debe a la importancia y materia que se trata y que motiva la actuación de otros Grupos Parlamentarios, promoviendo diversos turnos de palabra.

Se atribuye a la Mesa la facultad de determinar el alcance de la expresión “política general” calificando y admitiendo las interpelaciones que a su juicio cumplan con los requisitos. En este instrumento ha sido necesario, como en las preguntas, que la doctrina concrete qué debe entenderse por las facultades de la Mesa. En este sentido la jurisprudencia del TC³⁷ expone que el citado control debe limitarse a “verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (...) si cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.”

Sobre el procedimiento ordinario de las interpelaciones, tras 15 días desde su publicación se incluyen en el orden del día. Sin embargo, la práctica ha degenerado en el uso habitual del procedimiento de urgencia, por su mayor rapidez al ser

³⁶ SANTAOLALLA (2013: 454-458).

³⁷ Fundamento Jurídico 3.a) de la STC de 13 de marzo de 2006 (RTC 78/2006).

presentada entre martes y jueves previo a la semana en la que quiere debatir. Es importante destacar la limitación temporal que se dedica al debate con un mínimo de dos horas por semana. Este hecho condiciona sobremanera el criterio de inclusión de las interpelaciones. Finalmente, las que quedan pendientes decaen y se transforman en preguntas de contestación escrita, salvo que el interesado manifieste mantenerlas para el siguiente período de sesiones.

IV.2.4. Comisiones

La creciente actividad parlamentaria ha llevado a considerar el reparto de trabajo para su mejor estudio y análisis. En palabras de SANTAOLALLA³⁸, las Comisiones son “reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas Leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos.” De este modo, los asuntos se maduran más fácilmente en pequeños grupos formados en número proporcional al de los miembros de los Grupos Parlamentarios.

En el art. 75.1 CE se establece que las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones. Es otro buen ejemplo de cómo un instrumento parlamentario adquiere rango constitucional. Su importancia se entiende por su mención en otros artículos constitucionales: el art. 75.2 delega en ellas facultades de aprobación de Leyes; 74.2 Comisiones mixtas Congreso-Senado; 76 Comisiones de Investigación; 109 facultad de recabar información del Gobierno y autoridades; 151.2 intervención de la Comisión Constitucional del Congreso en los proyectos de Estatuto de Autonomía; y 167.1 Comisión mixta paritaria Congreso-Senado sobre reforma constitucional.

Existen diferentes tipos de Comisiones en función de su objetivo y competencia:

- C. Permanentes. Constituidas para toda una legislatura. Entre ellas se distingue:
 - CP Legislativas. Estudio y dictamen de los proyectos legislativos, facultades decisorias —sin intervención del Pleno— cuando así se contemple. Otras competencias: formulación de preguntas; sesiones informativas; debate y votación de proposiciones no de Ley; etc.
 - CP no Legislativas. No desarrollan funciones para la aprobación de Leyes. El art. 46.2 del RCD enumera las siguientes: que deban constituirse por disposición legal; Reglamento; Estatuto de los Diputados; y Peticiones.
- C. No Permanentes. Se crean para un trabajo concreto. Se extinguen a su finalización y, en todo caso, al concluir la legislatura. El tipo más característico es la de Investigación. Además el RCD en el art. 53 contempla la creación de otras distintas, pero sin determinar sobre qué funciones. En la práctica se han desarrollado las Comisiones de Estudio de diversos problemas.
- Y las que deban constituirse por disposición legal: encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo o Comisión de control de gastos reservados.

Si no fuera suficiente con estos tipos y subtipos concretos y abstractos, se ha extendido la costumbre de crear subcomisiones en el seno de las Comisiones Legislativas Permanentes, por ejemplo la Subcomisión de reestructuración bancaria y saneamiento financiero respecto a la Comisión de Economía.

³⁸ SANTAOLALLA (2013: 200-208).

Las Comisiones, por su reducido número de miembros y la concreción de la materia, pueden resultar muy útiles para agilizar los trabajos parlamentarios. Para su desarrollo disponen de instrumentos auxiliares: ponencias; servicios técnicos; documentación y asesoramiento mediante la intervención de los Letrados de las Cortes, etc. El art. 44 RCD faculta a las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, para: recabar información y documentación del Gobierno y las Administraciones Públicas; la presencia de miembros del Gobierno; de autoridades y funcionarios públicos; de otras personas competentes en la materia.

En lo que se refiere a su uso y práctica existen ciertas críticas sobre la gestión interna entre los Grupos Parlamentarios que las forman. En primer lugar, convendría “definir límites estrictos a la iniciativa de crear comisiones (...) para evitar así abusos” o que sigan convirtiendo estos órganos en “sede de confrontación política donde la mayoría y minoría compiten en la desautorización del adversario”³⁹. Creemos que la ausencia de este límite de creación supone una pérdida del tiempo de sus miembros, más centrados en reproches políticos y autocomplacencia demagógica que en la materia objeto de la Comisión.

V. SITUACIÓN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

V.1. La exigencia de responsabilidad política del Gobierno

Nos hacemos eco de las palabras de ALVAREZ VÉLEZ y ALCÓN YUSTAS⁴⁰ al exponer que tenemos los “mecanismos parlamentarios inherentes al Estado constitucional de Derecho, y la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno propio de un sistema parlamentario” y añaden que estos instrumentos “hunden sus raíces en los principios democráticos básicos, esto es, la titularidad de la soberanía y el principio de representación”.

La doctrina distingue⁴¹ entre *control-inspección* para solicitar información y debatir las intenciones del Ejecutivo, como con las interpelaciones; *control-autorización*, cuando el Ejecutivo requiere la aquiescencia del Parlamento; y *control-sanción*, el que ahora nos interesa, cuando se refiere a una exigencia que comporta como posible consecuencia la de remover al Gobierno de su puesto. El poder, como hemos expuesto, está presente y permite la coordinación social, pero un poder sin un marco legítimo en el que actuar, ni límites en su ejercicio, se torna despótico.

Desde un punto de vista positivo, la responsabilidad supone mantener y, en su caso, renovar la confianza del Parlamento. Una confianza otorgada, en un primer momento, en la Investidura, y que el Gobierno necesita que continúe para llevar a cabo su Programa político, y otras medidas que reclame la realidad estatal. Desde un punto de vista negativo, perder la confianza supondría o bien el cese de todo el Gobierno o, en el peor de los casos, forzar la continuación de una legislatura sin la confianza legitimadora.

³⁹ Así lo expresan los encuestados, CAZORLA PRIETO y GARCÍA FERNÁNDEZ respectivamente, en la Revista Teoría y realidad constitucional (Alba Navarro, y otros, 2007: 14 y 17).

⁴⁰ ALVAREZ VÉLEZ-ALCÓN YUSTAS (2010: 973-990).

⁴¹ APARICIO PÉREZ-BARCELÓ I SERRAMALERA (2009: 205).

V.2. Instrumentos de exigencia de responsabilidad política

La exigencia de responsabilidad política se lleva a cabo mediante dos instrumentos constitucionalizados: la moción de censura —constructiva— y la cuestión de confianza. Como señala GARRIDO FALLA⁴² “el Gobierno necesita la confianza de las Cámaras representativas para mantenerse en el poder”. Por tanto, su utilidad se concibió como una reconsideración de esa confianza otorgada por el Parlamento al candidato a Presidente en la Investidura. Confianza que necesita mantener y, de no ser así, tendrá que recuperar o, en caso negativo, perder. En este último caso se produce la mayor sanción al Gobierno: el apartamiento del poder⁴³.

Estos instrumentos, no obstante, adolecen hoy las consecuencias de su uso abusivo o inadecuado durante el s. XIX y principios del XX. Por entonces se retiraba continuamente la confianza a los Gobiernos provocando su caída y, lo que es peor, la inestabilidad política. El resultado ha sido una corrección de los instrumentos para no provocar desequilibrios a través de un parlamentarismo racionalizado. La solución: imponer límites y condiciones al Poder Legislativo en su uso.

El paulatino apoderamiento de la vida parlamentaria por el Poder Ejecutivo, de la actividad e iniciativa, de las decisiones que se toman en su seno, está generando una desafortunada coincidencia e identificación de dos de los Poderes del Estado en uno. Hemos comentado que las mayorías en el Congreso siguen las directrices del Gobierno y sus políticas. Los instrumentos mencionados se convierten en inútiles, vacíos de contenido, por ser un trámite desvirtuado y muy condicionado sin posibilidad de prosperar. Se supone que debemos sentirnos a salvo por no crear desequilibrios de Gobierno, parece que se prefiere su continuidad artificial frente a una realidad crispada.

V.2.1. Moción de censura⁴⁴

La creación y evolución del parlamentarismo hasta su construcción no fue un camino fácil. Durante finales del s. XIX y principios del siguiente se luchó por los cambios, temiendo las consecuencias, anhelando un futuro mejor. Las ideologías hacían de los Parlamentos un hervidero de posiciones individuales y poca cohesión entre Grupos. Esto provocaba el uso desmesurado, excesivamente subjetivo, de la moción de censura. Entre tanta inestabilidad, no obstante, se consiguió ir conformando unas normas y reglas del juego democrático. El pueblo, el Estado, necesitaba estabilidad para completar su constitucionalización.

Se reconsideraron los requisitos y límites de la moción para no provocar situaciones de desgobierno. La técnica de la moción de censura *constructiva* tiene su origen en la Ley Fundamental de Bonn⁴⁵. Se trata de que, al tiempo que un mínimo de una décima parte de los Diputados, en escrito motivado dirigido a la Mesa, exige responsabilidad al Gobierno ante una pérdida de confianza, aquéllos deben proponer un candidato. En caso de prosperar la moción con la mayoría absoluta de los miembros del CD, el candidato será investido nuevo Presidente del

⁴² GARRIDO FALLA ET AL. (1985: 1733-1736).

⁴³ SANTAOLALLA (2013: 386-388).

⁴⁴ Ver Anexo II sobre las dos únicas mociones de censura acontecidas en España desde CE.

⁴⁵ Véase moción de censura constructiva en el art. 67 de la Constitución Alemana.

Gobierno. Consideramos llamativa la unificación de moción e investidura, siguiendo a ALVAREZ VÉLEZ y ALCÓN YUSTAS⁴⁶, algunos autores reiteran “lo inadecuado de la interrelación que se produce entre la exigencia de la responsabilidad política y la postulación de un nuevo candidato a la presidencia del Gobierno, incluso en la votación de la moción”.

Como venimos exponiendo, un Gobierno con una mayoría fuerte y disciplinada en el Parlamento será difícil de remover. La oposición, incluidos los Grupos minoritarios, sólo pueden protestar usando los medios disponibles para llamar la atención de la opinión pública. El actual empleo de la moción de censura, a menudo usada como amenaza política sin llegar a su presentación, es francamente cuestionable. Se ha desvirtuado su objetivo, pretendiendo convertirla en instrumento de reproche político sin contenido. La moción de censura se diseñó para un alcance más serio que el mero reproche y de más calado que la discusión de una circunstancia concreta, personal o banal.

V.2.2. Cuestión de confianza⁴⁷

Para conocer el origen de este instrumento nos haremos eco de la obra de GARRIDO FALLA⁴⁸ en la que se cita a VILLARROYA y BENEDITO. Según éstos, la moción de censura “surge históricamente como un medio de sacar adelante un proyecto de Ley en los términos deseados por el Gobierno, sustrayendo al Parlamento su capacidad legislativa”. Añade GARRIDO FALLA que “el Gobierno hacía de la aprobación de un texto legal una cuestión de confianza de tal modo que o se aprobaba éste en los términos presentados o se abría una crisis gubernamental y la posible convocatoria anticipada de elecciones.”

La evolución de la cuestión de confianza lleva a convertirla en un instrumento de demostración de la fuerza del Gobierno, más concretamente de su Presidente, que de un control propiamente dicho. En el actual parlamentarismo racionalizado está al servicio de Partidos Políticos muy jerarquizados. La posibilidad de prosperar o no una denegación de confianza está más cerca de unas minorías débiles que de lo que viene siendo la realidad en el Parlamento español: mayorías fuertes y disciplinadas. Así, incluso en el caso de un momento de divergencia dentro de la mayoría, una cuestión de confianza provoca más una cohesión, reforzando al Poder Ejecutivo, que la disolución del Gobierno.

La cuestión de confianza se constitucionaliza en el art. 112 otorgando al Presidente del Gobierno la facultad, en exclusiva, para presentarla. Aunque señala que debe estar precedida de una deliberación en Consejo de Ministros, no es vinculante, por lo que la decisión última recae en el Presidente. A primera vista resulta llamativo que provoque la dimisión del Gobierno en Pleno. Pero analizado en el contexto institucional es correlato del sistema instaurado en la Constitución: la Investidura y el sistema presidencialista español. La confianza se otorga al Presidente por el Parlamento, y a aquél corresponde su presentación.

Una vez presentado el escrito y admitido a trámite por la Mesa, el Presidente dará cuenta de su contenido y convocará al Pleno. Entramos en la fase de debate que, de

⁴⁶ ALVAREZ VÉLEZ-ALCÓN YUSTAS (2010: 973-990).

⁴⁷ Ver Anexo II sobre las dos únicas cuestiones de confianza presentadas en España desde CE.

⁴⁸ GARRIDO FALLA ET AL. (1985: 1720-1729).

modo sucinto, tiene las mismas normas que el de Investidura. Al finalizar, se somete a votación y se entiende otorgada la confianza con el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados. En caso contrario, si la cuestión es rechazada, el art. 114.1 obliga al Presidente del Gobierno a presentar su dimisión y el cese de todo el Gobierno. Por último, deberá procederse a formar un nuevo gabinete.

VI. EVOLUCIÓN PARA UN MEJOR GOBIERNO

La lógica evolutiva lleva a pensar que es posible un mejor Gobierno, al respecto nos haremos eco de las palabras de MULGAN⁴⁹ acerca de la legitimidad de los Estados a lo largo de la historia. El autor incide en cuatro elementos reiterados en los deberes constantes de los Estados que son, a la vez, fuente de la legitimidad: la protección de la comunidad; la promoción del bienestar; la promoción de la justicia; y la promoción de la verdad. Señala que “un Estado que no se molesta siquiera en pretender que se apoya en la verdad sería profundamente nihilista (...) utilizando únicamente el miedo”. Sigue el autor diciendo que las fuentes de legitimidad “forman una arquitectura ética (...) desde los primeros Estados hasta la actualidad”.

Destacaremos su conclusión en la que habla de las diferencias entre los que detentan el poder y aquéllos a los que sirven, debiendo “alinear las conductas de los Estados con sus deberes”, y añade Mulgan “la principal tarea nominal de la democracia es lograr eso sin debilitar tanto al Estado que no pueda cumplir con sus deberes; y que esa alineación puede ser amenazada por posibles tendencias a mayor desigualdad, oligarquía, desinformación y desconfianza”. La solución, según el autor, pasa por unos gobiernos capaces de cumplir con sus tareas futuras, cuestión que “reside en que se comprometa más, en que sean más éticos al igual que más competentes”.

VI.1. De políticos a parlamentarios

Retomamos en este punto el concepto de Estado, sus elementos —política, sociedad, economía y derecho— para su sostenibilidad. Queremos destacar la importancia de que cada uno sea adecuado, competente y oportuno para la función a la que están llamados. Es aquí donde se muestra más esencial la conexión entre ellos, a modo de ejemplo: de poco sirve un equipo político de primera línea si la economía es precaria; o una sociedad comprometida si la legislación no es acorde a su concepción moral. Estamos asistiendo, en los últimos años, a un distanciamiento entre estos elementos.

Concretamente nos referimos al Poder Ejecutivo y Legislativo, y por extensión a los Partidos Políticos. Están aislados, inmersos en sus discursos, en sus costumbres y en sus propósitos. Se han encastrado su armadura de tal modo que es realmente difícil que les llegue algo de la realidad. Dicho esto, el asunto que más distancia a este elemento del resto del Estado es su estatuto, su condición de dirigente, de parlamentario, sus prerrogativas. No se trata de despojarles de la condición de tal, sino que de tal condición no impida que sean responsables de sus actos.

La fortaleza de un Estado, entre otras cosas, está en la calidad de sus ciudadanos, el pueblo soberano que forma la Nación. Así, para ser un profesional médico, arquitecto, electricista o veterinario, se exige una preparación y/o titulación,

⁴⁹ MULGAN (2004).

es decir, estar cualificado para afrontar los retos de la profesión. Lo que cuestionamos es ¿por qué la de político no es una profesión regulada? ¿por qué alguien que va a formar parte de un Poder del Estado no debe cumplir unos requisitos más exigentes? ¿acaso es menos importante la preparación de quien tiene en sus manos la toma de decisiones que afectarán a la vida de la gente?

Creemos que no, que, precisamente por esa repercusión social, debe replantearse la cualificación para formar parte del Poder Ejecutivo o Legislativo. De lo contrario, seguiremos a la deriva en un mar de incongruencias entre lo que expertos de todos los niveles afirman necesario cambiar sobre los asuntos estatales y lo que los Poderes llevan a cabo. En este sentido, mencionamos los requisitos — que nos parecen insuficientes— del artículo 11 de la Ley del Gobierno:

“Para ser miembro del Gobierno se requiere ser *español, mayor de edad*, disfrutar de los *derechos de sufragio activo y pasivo*, así como *no estar inhabilitado* para ejercer empleo o cargo público por *sentencia judicial firme*”⁵⁰.

También nos haremos eco de las definiciones de los términos colegio, colegiarse y colegiación:

Según la Real Academia Española⁵¹ colegio es “Sociedad o corporación de personas de la misma dignidad o profesión. Colegio de abogados, de médicos”. Colegiarse es “Inscribir a alguien en un colegio profesional.” o “Dicho de los individuos de una misma profesión o clase. Reunirse en un colegio”.

Completaremos la definición con la Enciclopedia jurídica⁵² en la que al referirse a colegio, “por extensión, el término se aplica a las comunidades profesionales liberales o independientes que se congregan a fin de defender la ética en el ejercicio de la profesión y los intereses gremiales inherentes a la misma.” También se refiere a colegiación como “función corporativa de individuos que integran una misma profesión o se dedican a igual oficio.”

Del precepto anterior se deduce que no se exige cualificación profesional para ser miembro del Gobierno⁵³. Tratándose de un órgano de su relevancia no parece del todo lógico. Podrían alegarse en su favor derechos fundamentales consagrados en la CE como: el libre desarrollo de la personalidad (art. 1), la igualdad y la no discriminación (art. 14), o el derecho a participar en los asuntos públicos y acceder a las funciones y cargos públicos (art. 23). Pero corresponde al ordenamiento jurídico determinar su alcance y lo que planteamos es que, con respeto a los mismos, se establezcan unos requisitos de capacidad y acceso a los cargos públicos.

⁵⁰ La cursiva es nuestra.

⁵¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001).

⁵² ENCICLOPEDIA JURÍDICA (2014).

⁵³ En este sentido resulta llamativo que “como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales” a los puestos inferiores, como Subsecretarios y Secretarios generales técnicos y Directores generales, sí se les exija una titulación superior. Así se expresa en el apartado VIII de la Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1997 (LOFAGE)).

Entendemos que el respeto a los citados principios, derechos, y al pluralismo político, es perfectamente compatible con una necesaria evolución de la función pública de los miembros del Ejecutivo y Legislativo. Siguiendo a ALISTE SANTOS⁵⁴ “no hay justificación sobre la pasividad del legislativo y del judicial a la hora de proceder a una completa codificación deontológica”. Convertir la política en una profesión colegiada, con su correspondiente código deontológico, puede resultar positivo no sólo para el buen funcionamiento de las instituciones y de la sociedad, sino para renovar el sentido de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las principales instituciones deben ser un ejemplo de profesionalidad, capacidad, responsabilidad y legitimidad frente al resto de la Nación, lo que se traduce en una credibilidad y apoyo de la ciudadanía.

VI.2. Disciplina de Partido y libertad de voto

Nuestra CE expresa claramente en el art. 67.2 que “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”. Es una determinación clara, correlato de la democracia y de la representatividad Nación, plasmada en las CCGG. Así, se pretende evitar situaciones como las que se dieron en el principio del parlamentarismo, en el que los miembros recibían órdenes de quien les proporcionaba el poder o los medios para ocupar ese puesto. En la actualidad, en principio, es algo impensable en cumplimiento del mandato representativo. Además, cabe añadir el art. 14 LG, el cual señala que los miembros del Gobierno no ejercerán otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario.

Siguiendo a TORRES DEL MORAL⁵⁵, no es ajeno al parlamentarismo español la existencia, durante la transición y los primeros años de la democracia, de la exigencia de disciplina de los Partidos Políticos a sus parlamentarios. Llegan a tal extremo el control de obediencia que “acostumbraron a exigir a «sus» parlamentarios hasta muy recientemente una carta de dimisión sin fecha, que el Partido fechaba y presentaba a la Cámara en caso de indisciplina”. Añade el autor que es “evidente la antijuridicidad” ante una declaración expresa del propio afectado.

Entendemos, y esperamos, que en la actualidad no exista tal práctica, al menos probada ni conocida. Lo que es posible que suceda con los Diputados disidentes, señala HOLGADO GONZÁLEZ⁵⁶, es su cuasi-revocación, lo que significa su expulsión y negación de apoyo futuro, es decir, no ser reelegido. Creemos que la situación actual obedece al exceso celo ideológico, a la imposición del *animus* del Grupo que a una prueba fáctica de tal obediencia. Sin embargo, no escapa a cualquier observador mínimamente hábil que el comportamiento de los parlamentarios es de disciplina hacia su Partido Político, de apoyo a su Programa y de voto favorable a sus propuestas. En cierto modo, más que un mandato representativo, los parlamentarios obedecen a un *mandato del Partido*.

⁵⁴ ALISTE SANTOS (2014) destaca la necesidad de “un auténtico cuerpo legal que permita dar seguridad y articular de forma clara y precisa los principios deontológicos, las infracciones y sanciones —especialmente las de carácter disciplinario— que deben informar la ética profesional de nuestros políticos (...)”.

⁵⁵ TORRES DEL MORAL (2004: 433-436).

⁵⁶ HOLGADO GONZÁLEZ (2008: 238-251).

El sistema electoral no es una ayuda para contrarrestar la sensación general de confusión entre políticos-parlamentarios. Dado que las listas son bloqueadas y cerradas, alejan a los *elegidos impuestos* —supuestamente candidatos— de los electores, que no conocen su capacidad profesional y en la mayoría de casos ni a su persona. La cuestión es buscar el punto de equilibrio entre el reconocimiento constitucional del pluralismo político con el mandato representativo de los políticos-parlamentarios que adquieren la condición de Diputados o Senadores.

Nuestra opinión es que, con los nuevos tiempos, la sociedad exige un cambio en este sistema político, electoral e institucional. Un Estado más flexible y democrático, remover los obstáculos para que el ciudadano pueda elegir quién le representa y dar mayor autoridad a cada uno de los parlamentarios, con autonomía para considerar cada propuesta, voto o decisión en el seno de las Cámaras. Medidas que hay que unir a lo señalado arriba sobre la capacitación y exigencia de una titulación acorde al cargo, así como la elaboración de un código ético y deontológico que dote de respeto, honorabilidad y disciplina democrática. Conseguir que el control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política puedan llevarse a cabo con mayores garantías de eficacia, y sin las confluencias entre Poderes que extralimitan las funciones de contrapeso establecidas por el principio de separación de poderes.

VI.3. El problema del candidato viable

En nuestro sistema constitucional se está produciendo un paulatino cambio de los centros de poder, siguiendo a HOLGADO GONZÁLEZ⁵⁷, “en el actual Estado de Partidos, la tradicional separación funcional entre los poderes ejecutivo y legislativo ha quedado relativizada, desde el momento en que mayoría parlamentaria y Gobierno se rigen por un mismo programa político, el del Partido vencedor de las elecciones” y sigue puntualizando que “el ejercicio de la iniciativa legislativa está prácticamente monopolizado de facto por el Gobierno”. Las consecuencias de esta situación tienen más calado en la vida del Estado del que parece. Creemos que la fuerza de los Partidos Políticos frena cualquier candidatura a la presidencia del Gobierno que no se acomode al molde diseñado por aquéllos.

Las Cámaras, reza el art. 66.2 CE, ejercen la potestad legislativa del Estado, y, el Gobierno, a tenor del art. 97 CE, dirige la política interior y exterior y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Además, en el art. 108 del RCD, se especifica a quién corresponde la iniciativa legislativa: en el primer apartado se cita al Gobierno; y en el quinto al Congreso. Este marco habilitante para legislar es correlato de las funciones de cada institución, el Gobierno para poder desarrollar las políticas estatales y las Cámaras como productoras clásicas de la Ley. Ahora bien, consideramos que se ha desvirtuado el alcance que cada Poder, principalmente el Gobierno, debía asumir en el marco constitucional.

La teórica separación de poderes queda en entredicho si, además, tenemos en cuenta a quién pertenece la iniciativa y elaboración de la mayoría de la legislación que se aprueba. Es incluso previa a la propia existencia del Gobierno por haberse convertido en un arma dentro del Programa de Gobierno para ganar votos. Es cierto y necesario que el Gobierno es elegido para desarrollar su Programa, y su desarrollo depende en parte de la elaboración de legislación concreta. Lo que parece escapar a la lógica racional es que toda la iniciativa sea del Gobierno. Nos encontramos ante

⁵⁷ HOLGADO GONZÁLEZ (2008: 78-87).

un doble Poder acumulado en uno, de un modo que provoca una ferviente pugna por el cargo a Presidente del Gobierno.

Y así, la decisión de un candidato viable se topa con la amplia asunción de poderes que comporta el cargo de Presidente. Si tenemos en cuenta que un candidato, tal como está impuesto el sistema, sólo puede salir de las entrañas de un Partido Político, serán los miembros de estos quienes decidan a quién proponer⁵⁸. Y si, además, añadimos la ferviente defensa de los Partidos de su ideario por encima de la situación del Estado —recordamos que se trata de una moción de censura en la que está en juego la estabilidad estatal— obtenemos un escenario poco esperanzador para un acuerdo sobre dicho candidato.

El funcionamiento del sistema parlamentario es democrático, al igual que el Gobierno cumple con los principios democráticos. Sin embargo, queremos llamar la atención, —aunque muy sucintamente, dado que sería objeto de otro exhaustivo estudio— sobre la falta de democracia en la gestión interna de los Partidos Políticos. Cuestión sobre la que se ha discutido ampliamente desde distintos sectores políticos, jurídicos, sociales, etc. Nuestra llamada de atención va en el sentido de lo difícil que resulta encontrar un candidato viable de modo habitual, más aún si los Partidos Políticos ponen impedimentos dentro de su propia organización para promocionar candidatos viables y posibles⁵⁹.

La política vive un panorama jurídico y social delicado y maltratado, pero es al mismo tiempo un momento idóneo para los cambios tan demandados. Proponemos que la reforma que brinde la oportunidad a candidatos adecuados y, en el caso de una concreta moción de censura, de un candidato viable, se estructure en tres cambios fundamentales. En primer lugar, una reforma de la Ley Electoral⁶⁰ en la que se contemplen listas abiertas para conocer los candidatos, elegibles por el cuerpo electoral. En segundo lugar, establecer un funcionamiento más democrático de los Partidos Políticos, de acuerdo con el marco constitucional y lo establecido en la Ley de Partidos Políticos⁶¹ (en adelante LOPP), bien reformando ésta última, bien con la reforma de los Estatutos de los respectivos Partidos, dando fiel cumplimiento al mandato democrático⁶².

Por último, considerando la complejidad contextual en la que se produce la búsqueda de un nuevo candidato *viable* —por pérdida de confianza, dimisión o moción de censura—, y en atención a la estabilidad y continuidad de la vida estatal,

⁵⁸ FORCADA (2014). Pese a no tratarse de la búsqueda de un candidato para una moción de censura, es una buena muestra de las pugnas internas partidistas la que se produce en la actualidad en el seno del PSOE en la búsqueda de su líder, que será el próximo candidato a Presidente de Gobierno.

⁵⁹ SALGADO (2014) “Muchas personas que se interesan por participar en la gobernanza de lo público acaban desistiendo ante la imposibilidad de que sus ideas puedan calar en las férreas estructuras de los grandes Partidos, lo que provoca que solamente puedan llegar a ejercer cargos relevantes aquellos militantes que se pliegan a los grupos de poder establecidos y que sirven a sus intereses”.

⁶⁰ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) en el art. 43 regula designación por los Partidos, federaciones, etc. de las personas que deban representarlos, son las llamadas “listas cerradas”.

⁶¹ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE núm. 154, 28 de junio de 2002).

⁶² En relación con el art. 6 CE sobre la estructura interna y funcionamiento democráticos; y los arts. 6 y 7 LOPP en el mismo sentido.

proponemos el “Referéndum Ciudadano Abierto”. La mecánica partiría de unos candidatos propuestos desde unos Partidos democratizados, tal como exponemos arriba. Una vez conocidos los candidatos, se procedería a una exposición de su Programa de Gobierno, especialmente dedicado a la problemática que, en su caso, ha provocado la inestabilidad gubernamental. A continuación, se concedería un plazo de entre 3 a 5 días para la reflexión, tanto de los parlamentarios como de la ciudadanía, tras el cual se procedería en día laborable a un referéndum ciudadano y, posteriormente, a la votación en el Congreso con ratificación del Senado.

En los últimos años hemos asistido al perfeccionamiento de la declaración fiscal por medios telemáticos. Creemos que para el trámite que venimos exponiendo sería lo más indicado aprovechar los avances tecnológicos para efectuar el referéndum de este modo, ahorrando tiempo y costes al Estado, y obteniendo un resultado con mayor participación. En todo este procedimiento, el Gobierno objeto de moción de censura quedaría en situación de “Gobierno en funciones”, de modo igual a la celebración ordinaria de elecciones. Creemos que el plazo adecuado para todo el procedimiento no debería sobrepasar los 15 días en pro de la estabilidad estatal.

VI.4. Moción de censura de la soberanía popular

La Historia nos ha demostrado que dejar al pueblo al margen de las decisiones de una Comunidad, Organización o Estado termina por provocar su caída. Los elementos que forman la estructura estatal han de relacionarse entre sí con la mayor fluidez posible. Así, desde que se concedió voz y voto a los ciudadanos con el sufragio universal, se desarrolló como nunca el entramado que sostiene y hace del Estado un ente vivo. En la actual era de las telecomunicaciones, la información viaja más rápido a todo tipo de receptores de lo que éstos pueden asimilar. Ignorar el poder que ejerce una información, cierta o errónea, condena a su protagonista a un juicio público sin precedentes.

El hecho de haber dejado al pueblo al margen, como un sujeto sin capacidad de análisis, ha provocado que el desencanto y el desinterés actual sean mayores de lo que habrían sido con una ciudadanía más implicada. No nos parece apropiado que se le degrade a otorgar su voto cada cuatro años a quien mejor le “venda su Programa de Gobierno”, y olvidarlo al día siguiente. Consecuencia de ello es la desconexión abrumadora entre lo que el Gobierno de turno hace y la realidad a la que afecta. Ya no sirve pensar “usted deme su voto que yo me encargo”, o “no se preocupe que cuando ganemos las elecciones esto va a cambiar”.

Tal como reza la Constitución en su art. 1 “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. El pueblo, por tanto, puede y debe intervenir, es un imperativo moral implicarse en qué y cómo es su País. En la actualidad, contamos con medios más que aptos para llevar a cabo la tarea de implicar al pueblo en las decisiones estatales. A nuestro modo de ver, sería muy conveniente considerar la creación de una “Moción de Censura Popular”. Un mecanismo concebido para ejercer la soberanía y acceder de este modo a controlar la acción del Gobierno. Establecer los supuestos, los requisitos y mecanismos para su procedimiento es sólo cuestión de iniciativa, análisis y acuerdos.

Obtener una mayoría en el Congreso no tiene porqué ser una autorización sin límite. Si la realidad, los sucesos imprevistos o los cambios sociales hacen necesaria una intervención que no estaba prevista en el Programa que obtuvo esa mayoría, esa confianza, es de lógica permitir que quien otorgó el voto lo renueve. Se puede argumentar que eso podría provocar inestabilidad política, del Gobierno, pero la inestabilidad existe precisamente por no hacer este tipo de consultas. Es cuestión de

creer en los cambios, de hacer un cambio paulatino de mentalidad democrática, tal como creyeron los primeros constitucionalistas pese a las dificultades, y, como bien sabemos, su esfuerzo mereció la pena.

VI.5. Mejoras en el sistema de control

El acto de Investidura del candidato a Presidente del Gobierno, en ocasiones, pierde su protagonismo por los interrogantes o interrogatorios acerca de quién formará parte del equipo de Gobierno. Creemos que el sistema es excesivamente individualista y que la reiterada cuestión de las listas cerradas y bloqueadas no ayuda a mejorar ni la gobernabilidad, ni la transparencia hacia una ciudadanía muy harta de discursos vacíos y propuestas disfrazadas. El sistema presidencialista está perdiendo eficacia y efectividad en un Estado carente de gobernantes aptos, en el que abundan sujetos más interesados en la ostentación del poder mediatizado.

Siguiendo a LAZQUIN LIZARRAGA⁶³ “Hay que advertir que en España la relación de confianza une exclusivamente al Presidente del Gobierno con el Congreso (...). El Gobierno, es decir, los ministros, son luego elegidos directamente por el Presidente del Gobierno, sin que dicha elección se someta a ningún control parlamentario de aprobación o ratificación”. Esta ausencia de control genera cierta desconfianza, y más aún al considerar las “elecciones a dedo” que no suelen tener en cuenta su capacitación profesional para el cargo. Consideramos incoherente que se exija titulación a los cargos inferiores al Ministro, pero que, el sujeto que va a dirigir todas las acciones que se lleven a cabo, incluidas decisiones transcendentales, no tenga la misma exigencia, como mínimo.

Las listas abiertas y la exigencia de una titulación mínima y acorde al cargo a desempeñar son los primeros pasos para ejercer un mejor control sobre la actividad del Gobierno. Creemos que, debido al momento y al modo en el que proponemos tales exigencias, es pertinente definirlas como un pre-control a la futura acción del Ejecutivo. Con esto pretendemos evitar situaciones indeseadas por decisiones desafortunadas. Y si, a esta propuesta, añadimos la de elaboración de un código deontológico expuesto más arriba, obtenemos un marco jurídico-institucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo renovado, más acorde a la importancia de su función y más susceptible de responder de su actuación ante la ciudadanía.

Si hay algo que el estudio del Derecho aporta al jurista es la capacidad de análisis de un asunto hasta su mínima expresión, la habilidad de diferenciar su origen, sus componentes, y elaborar una reconstrucción desentramando su naturaleza, concepto, régimen, sujetos, etc. Sirviéndonos de esta capacidad, nos centraremos en el sujeto político que pasa por dos fases: primera, de miembro de un Partido Político, y, segunda, de miembro del Poder Ejecutivo o Legislativo. Consideramos que son dos estados diferentes y, por ello, susceptibles de un tratamiento diferente.

En primer lugar, un sujeto que pertenece a un Partido Político lo hace siguiendo su ideología, sus iniciativas políticas. Por tanto, en una campaña electoral se presentará y defenderá el Programa de Gobierno de su Partido. Con lo que acabamos de exponer se materializa la participación de los Partidos Políticos como expresión del pluralismo político, manifestación de la voluntad popular e instrumento fundamental para la participación política, tal como se extrae de nuestra Carta Magna (art. 6).

⁶³ LAZQUIN LIZARRAGA (2006: 116).

En segundo lugar, contamos con unas Cortes Generales que representan al pueblo español. En el ejercicio de su función los miembros de éstas no están ligados por mandato imperativo (art. 67 CE), o viceversa, su mandato es representativo. El sujeto del Partido Político pasará a formar parte del equipo de Gobierno o de las Cortes, y, con independencia de si es en la oposición o en la mayoría vencedora en las elecciones, su función ya no es la misma que cuando militaba en su Partido bajo la defensa de una ideología, sino que pasa a ser miembro del Poder Ejecutivo o Legislativo y de las funciones encomendadas por éstos.

La cuestión es dilucidar qué debe hacer dicho sujeto, cómo debe actuar cuando adquiere otro “status”. Creemos que no sería lógico que se desprenda por completo de su ideario, porque se presentó defendiendo un Programa y es pertinente que mantenga su defensa. Pero tampoco nos parece que casa muy bien con el cargo institucional que mantenga un vínculo absoluto de obediencia con su Partido Político. Es aquí donde creemos que el mandato representativo ha quedado en una mera recomendación, despojándolo de su protección constitucional. Reconsiderar qué significa esta representatividad y dotarla de un contenido que sea de obligado cumplimiento devolverá a los Poderes Ejecutivo y Legislativo su independencia y a la vez relación mediante el contrapeso perdidos.

Otra cuestión que se ha intentado afrontar, aunque no con demasiado empeño, es la reforma del Reglamento del Congreso. Entre otros aspectos sería interesante atender a un mayor control de los instrumentos tratados como preguntas, tanto orales como escritas, diferenciándolos de los que son objeto de interpelaciones dada la actual confusión. El mal uso de los instrumentos de control y su número excesivo⁶⁴ de presentaciones desvirtúan su objetivo e impiden una actividad parlamentaria más útil y eficaz. Más que permitir la presentación de “cualquier” pregunta, debe agilizarse el trato de los temas actuales que pasan desapercibidos por el CD y a menudo se discuten tarde y mal. En definitiva, se puede ser más eficaz utilizando medios que la tecnología pone al alcance de nuestras instituciones.

No queremos concluir nuestra propuesta para un mejor Gobierno sin hablar del “Consejo Ciudadano”. En nuestro sistema constitucional se contempla la existencia de un Tribunal de Cuentas (art. 136 CE), cuya función es fiscalizar las cuentas de la gestión económica del Estado y del sector público. De un modo similar, salvando las distancias, y con una configuración acorde al marco constitucional, contemplamos esta institución como una necesidad para dar cauce a las inquietudes y propuestas de la Nación. Se trataría de un órgano colegiado compuesto por expertos en las diversas materias estatales y con acceso por oposición. Sus funciones serían evaluar el progreso de la legislatura, emitiendo dictámenes e informes a partir de las críticas que los ciudadanos les hagan llegar. Además, se encargaría de la gestión, control y tramitación de la “Moción de Censura Popular” y del “Referéndum Ciudadano Abierto”.

Además de tratarse de una institución independiente, su relación con los demás Poderes sería de colaboración, información recíproca y comunicación continua. Los ciudadanos podrían hacer llegar sus propuestas y, al mismo tiempo, toda la actividad parlamentaria podría transmitirse, de modo comprensible, a todos los interesados para su evaluación y manifestación de su opinión. Implicar a la ciudadanía y que ésta vea que algo de lo que dice es escuchado puede ser muy positivo para una

⁶⁴ Ver en el Anexo I las estadísticas del aumento del uso de los instrumentos de control.

sociedad mejor y un Gobierno legítimo. Las tecnologías, como venimos reiterando, son el punto fuerte de la comunicación y deben ser más y mejor empleadas para mejorar la gestión de nuestro País para dirigirlo y controlarlo mejor.

VII. CONCLUSIONES

A través del estudio expuesto hemos revivido cómo, desde que el ser humano descubrió el poder y lo que significa su ostentación, han existido múltiples sistemas para su ejercicio —teocracia, autocracia, despotismo, o democracia—, frente al que se han desarrollado otros tantos para su control —Consejos, Curia Real, Parlamentos, etc.—. Cuanto más concentrado ha estado el poder más dura ha sido su caída. En sentido contrario, cuanto más se ha tenido en cuenta a todos los ciudadanos más y mejor ha evolucionado el ejercicio del poder y el sistema de la organización política. Esto lleva a la reflexión de que un poder, para pervivir y mantenerse, debe estar legitimado por los sujetos sobre los que se ejerce.

Tanto el actual sistema constitucional, como nuestra organización política, mediante una Monarquía parlamentaria, están en plena evolución. Nada que permanezca inamovible pervive, todo lo que se impregna de la evolución consigue no sólo desarrollarse, sino mejorar y adaptarse. Eso es lo que necesita actualmente y, creemos que con urgencia, nuestro sistema, nuestra Nación. Un pueblo no sólo debe saber por su Constitución y sus Leyes que es libre, que está bajo una democracia que le da seguridad, social, económica, jurídica. Debe sentirlo y que le hagan partícipe de ello, de lo contrario algo no funciona bien.

Hemos visto que hay instrumentos que no son como deberían —moción de censura—, otros que se emplean de modo abusivo —preguntas e interpelaciones— e, incluso, algunos desvirtuados por completo —Comisiones—. Todo el entramado institucional se tambalea ante prácticas poco democráticas, por más aquiescencia que autocomplazca al conjunto de los servidores públicos. Los Estados fuertes necesitan bases sólidas, incuestionables, que hagan frente a imprevistos, en definitiva, cambios hacia un adecuado y equitativo uso del poder de cada una de sus instancias, separado pero en colaboración con los demás.

Pese a la limitación temporal y espacial propia de un estudio como el que presentamos, podemos afirmar que el control parlamentario del Gobierno y la exigencia de responsabilidad política son cuestiones fundamentales para que el sistema político funcione. No es viable la dejadez, la permisividad, las costumbres contrarias a la Ley o al sentido común. El juego democrático del que muchos hablan tiene unas reglas que todos deben cumplir, no vale cambiarlas al gusto de cada uno, ni por iniciativa individual ni por acuerdo general bajo la apariencia de legalidad. Un control real y efectivo debe partir de instrumentos aptos para su finalidad, ágiles para su utilidad, transparentes para su eficacia y consecuentes con sus resultados.

Creemos conveniente dedicar tiempo y esfuerzo en futuros trabajos para profundizar en esta materia, incluso ampliando el ámbito a otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno —dado que requiere de una dedicación más profunda hemos creído oportuno reservar a posteriores trabajos—. Un estudio del derecho comparado nos puede ayudar a elaborar una visión más global del uso y utilidad de los instrumentos de control y exigencia de responsabilidad política, así como las mejoras y novedades. El control, estimado lector, es una acción necesaria para hacer de quienes desean acceder al poder, unos servidores públicos profesionales y capaces. Un control que recupere la forma de hacer una política honesta, atrevida, cercana y defensora del interés general.

La sensación de ausencia de control en las instituciones estatales mantiene la estabilidad en la cuerda floja. Generar confianza pasa por ganarse el respeto perdido, por desarrollar una legislación imparcial, una igualdad real de todos frente a la Ley, sin impunidades injustificadas, las prerrogativas arbitrarias deben ser reprochadas y expulsadas de nuestro sistema político. Hay que renovar la democracia, adaptarla a nuevos retos y aprovechar todos los recursos y avances personales, técnicos y materiales que se nos ofrecen para llevar a cabo la mayor de las empresas: un Gobierno sin opacidades, unas Cortes sin influencias, una Democracia legítima.

No queremos concluir sin mencionar la pieza fundamental para que toda la problemática se resuelva y las soluciones expuestas puedan funcionar: las personas. Conseguir que el controlador cumpla con su función y ejerza un control correcto frente al controlado, y que éste a su vez responda y reaccione adecuadamente, es, en definitiva, cuestión de contar con personas aptas, capaces y responsables. Acabar con las opacidades, las corrupciones sistemáticas y las imposiciones a golpe de legislación es una cuestión de todos, de emprender el cambio. La educación, la moral y el sentido del deber del conjunto de la ciudadanía deben estar en armonía. Una sociedad que se exige a sí misma y exige a sus dirigentes, respetando la diferencia y la particularidad individual, que enriquecen al conjunto, puede hacer posible un Estado próspero para todos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M., CAZORLA PRIETO, L. M., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., GARCÍA FERNÁNDEZ, J., LÓPEZ PINA, A., PORRAS NADALES, A., & PORTERO MOLINA, J. A. (2007). "Encuesta: Control Parlamentario", *Teoría y realidad constitucional*, 19, págs. 9-42 (disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2473785>; fecha de la última consulta: 14-06-2014).
- ALISTE SANTOS, T., (2014), "Urgente necesidad de regulación deontológica para políticos, jueces y fiscales españoles", *Blogs UNIR*, (disponible en: <http://blogs.unir.net/tomas-j-aliste-santos/derecho/2449-urgente-necesidad-de-regulacion-deontologica-para-politicos-jueces-y-fiscales-espanoles>; fecha de la última consulta 14-06-2014).
- ÁLVAREZ CONDE, E. (2008), *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª edición, Vol. II. Madrid, Tecnos.
- ALVAREZ VÉLEZ, M. I.-ALCÓN YUSTAS, M. F.-GARCÍA ROCA, F. J., & ALBERTÍ ROVIRA, E. (2010), *Treinta años de Constitución*, Toledo, Tirant lo Blanch.
- APARICIO PÉREZ, M. A., & BARCELÓ i SERRAMALERA, M. (2009), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona, Atelier.
- BERNING PRIETO, A.D, (2009), "La división de poderes en las transformaciones del estado de derecho (I)", *Artículos Doctrinales: Derechos Constitucional, Noticias Jurídicas* (disponible en: <http://noticias.juridicas.com/articulos/05-Derecho-Constitucional/200901-02145632748596.html>; fecha de la última consulta: 19-06-2014).
- CASA REAL. "Discurso de Abdicación de Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I", (disponible en: http://www.casareal.es/ES/Actividades/Paginas/actividades_discursos_detalle.aspx?data=5345; fecha de la última consulta: 04-06-2014).
- DIARIO EL PAÍS, (1981) Hemeroteca, Adolfo Suárez dimite como presidente del Gobierno y de UCD, Texto del discurso (disponible en http://elpais.com/diario/1981/01/30/espana/349657205_850215.html; fecha de la última consulta: 14-06-2014).
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE) (disponible en: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>; fecha de la última consulta 02-06-2014).
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA (disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico.html>; fecha de la última consulta 02-06-2014).

- ESCUDERO, J. A. (2003), *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e instituciones político-administrativas*, 3ª edición, Madrid, Autor-Editor.
- FORCADA, D. (2014), "Los militantes elegirán al nuevo líder del PSOE el próximo 13 de julio", *El Confidencial*, (disponible en: http://www.elconfidencial.com/espana/2014-06-02/los-militantes-elegiran-al-nuevo-lider-del-psoe-el-proximo-13-de-julio_140237/; fecha de la última consulta: 05-06-2014).
- GARRIDO FALLA, F.-CAZORLA, L. M.-ENTRENA, R.-ENTRENA, R.-GÁLVEZ, J.-RECORDER, E.-SANTAMARÍA, J.A.-SANTAOLALLA, F.-SERRANO, J.Mª., (1985), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas.
- GOYANES, E. S. (2004), *Constitución Española Comentada*, 23ª edición, Madrid, Thomson Paraninfo.
- HOLGADO GONZÁLEZ, M. (2008), *El Programa de Gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo blanch.
- MONTESQUIEU. (2012), *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos.
- MULGAN, G. (2004), "Buen y mal gobierno: cambio y continuidad en la difícil relación entre moralidad y poder", Nueva Sociedad, págs. 1-17.
- OCAÑA, J.C. (2005), "El sistema canovista. La Constitución de 1876 y el turno de Partidos.", (disponible en <http://www.historiasiglo20.org/HE/11a-1.htm>; fecha de la última consulta: 04-06-2014).
- PEREZ ROYO, J. (1995), *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Marcial Pons.
- PREDIERI, A.-GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981), *La Constitución Española de 1978* 2ª edición, Madrid, Civitas.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.Mª. (2006), "El control parlamentario del Gobierno en España", *Revista jurídica de Navarra*, págs. 113-126.
- RTVE, HEMEROTECA (1981), Discurso de la dimisión de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno (disponible en: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/personajes-en-el-archivo-de-rtve/dimision-adolfo-suarez-como-presidente-del-Gobierno-1981/715572/>; fecha de la última consulta: 21-04-2014).
- SALGADO, J.L. (2014), "Partidos políticos y democracia interna", *El diario*, (disponible en: http://www.eldiario.es/norte/vientodelnorte/Partidos-politicos-democracia-interna_6_238386182.html; fecha de la última consulta: 06-06-2014).

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013), *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Dykinson.

SINOPSIS DEL ARTÍCULO 111 CE, Ap. 6, Congreso de los Diputados (disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=111&tipo=2>; fecha de la última consulta 28-05-2014).

TORRES DEL MORAL, A. (2004), *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, (2ª edición, Madrid, Servicio publicaciones facultad dercho Universidad Complutense Madrid.

TORRES DEL MORAL, A. (2009), *Constitucionalismo Histórico Español*, 6ª edición, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

VILLAAMIL, O. A.-GUTIÉRREZ, I. G.-ZAPATA, J. R. (2007), *Derecho político español según la Constitución de 1978, Constitución y fuentes del Derecho*, 4ª edición, Vol. I, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.

WIKIPEDIA, (2014), *Legislaturas de España* (disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Legislaturas_de_Espa%C3%B1a; fecha de la última consulta 03/07/2014).

IX. FUENTES JURÍDICAS UTILIZADAS

IX.1. Normativas

Constitución Española de 1978 (disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>; fecha de la última consulta: 02-06-2014).

Art. 1

Art. 6

Art. 7

Arts. 10 a 55

Arts. 66 a 96

Arts. 97 a 107

Arts. 108 a 116

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336; fecha de la última consulta: 02-06-2014).

Art. 11

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, (disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>; fecha de la última consulta 08-06-2014).

Exposición de motivos, apartado VIII

Ley Fundamental de Bonn, Constitución alemana de 1949 (disponible en: sgalera.files.wordpress.com/2012/09/Ley-fundamental-bonn.pdf; fecha de la última consulta: 01-6-2014).

Art. 67

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, (disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>; fecha de la última consulta: 06-06-2014).

Art. 43

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, (disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-12756>, fecha de la última consulta: 06-06-2014).

Art. 6

Art. 7

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-5196>; fecha de la última consulta: 31-05-2014).

Art. 44

Art. 46

Art. 53

Art. 177

Arts. 185 a 190

Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el día 13 de octubre de 1977 —actualmente derogado— (disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-25701>; fecha de la última consulta 02-07-2014)

Art. 136

Art. 137

Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno (disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/respres10062008; fecha de la última consulta: 28-05-2014)

Art. Segundo

IX.2. Jurisprudenciales

2006

STC de 13 de marzo de 2006 (RTC 2006/78). (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5680>; fecha de la última consulta 01-06-2014).

2009

STC de 23 de marzo de 2009 (RTC 2009/74). (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6493>; fecha de la última consulta 02-06-2014).

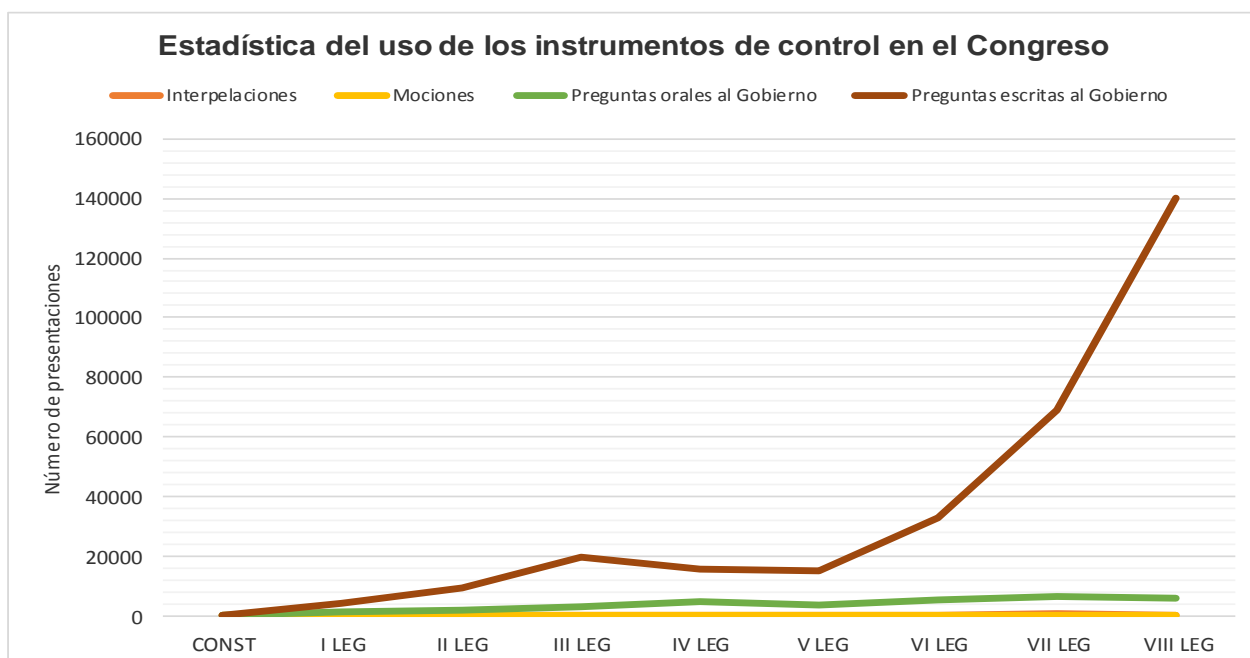
X. ANEXOS

X.1. Anexo I. Estadística del uso de los instrumentos de control

Ante los datos aportados en las tablas⁶⁵ y su representación en los gráficos⁶⁶ se puede observar el aumento desproporcionado del uso de los instrumentos de control en los últimos años, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. El instrumento que, con diferencia, ha experimentado un mayor aumento en el número de presentaciones es el de las preguntas escritas al Gobierno. Como venimos exponiendo a lo largo del presente estudio, consideramos que la explicación radica en la mayor seguridad de obtención de una respuesta. Sin embargo, un número tan elevado desvirtúa su utilidad y complica su tramitación, amén de dificultar que la respuesta sea todo lo precisa y adecuada que debería, debido al límite temporal para su tramitación.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

| | CONST | I LEG | II LEG | III LEG | IV LEG | V LEG | VI LEG | VII LEG | VIII LEG |
|---------------------------------------|-------|-------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|----------|
| Interpelaciones | 129 | 389 | 210 | 214 | 225 | 142 | 199 | 337 | 319 |
| Mociones | 37 | 75 | 37 | 102 | 145 | 108 | 175 | 242 | 232 |
| Preguntas orales al Gobierno | 131 | 1.157 | 1.828 | 3.103 | 4.467 | 3.475 | 4.941 | 6.296 | 5.919 |
| Preguntas escritas al Gobierno | 304 | 3.820 | 9.200 | 19.458 | 15.309 | 14.886 | 32.719 | 68.657 | 140.322 |

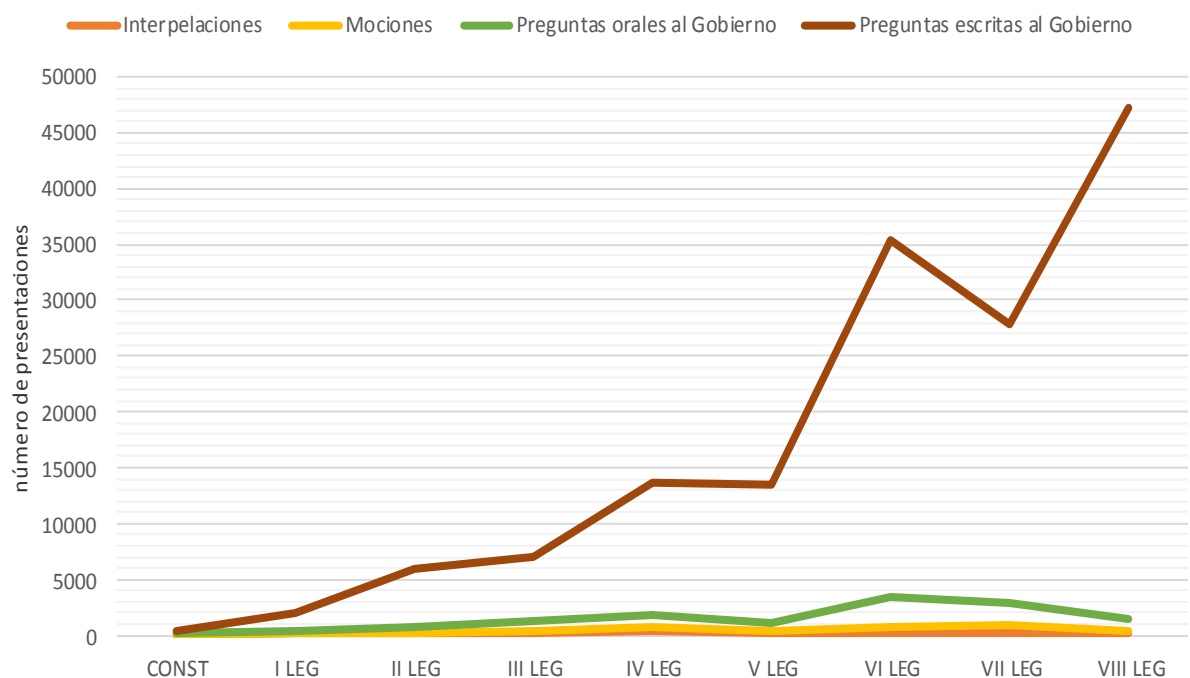


⁶⁵ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2011).

⁶⁶ Los gráficos se han elaborado por nosotros a partir de los datos de las tablas.

SENADO

| | CONST | I LEG | II LEG | III LEG | IV LEG | V LEG | VI LEG | VII LEG | VIII LEG |
|---------------------------------------|-------|-------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|----------|
| Interpelaciones | 50 | 134 | 150 | 262 | 441 | 160 | 165 | 207 | 121 |
| Mociones | | | | 125 | 205 | 208 | 636 | 716 | 235 |
| Preguntas orales al Gobierno | 62 | 240 | 512 | 907 | 1.134 | 747 | 2.559 | 1.930 | 1.052 |
| Preguntas escritas al Gobierno | 183 | 1.629 | 5.277 | 5.719 | 11.917 | 12.415 | 32.002 | 24.997 | 45.752 |

Estadística del uso de los instrumentos de control en el Senado

X.2. Anexo II. Uso de los Instrumentos de responsabilidad política

X.2.1. Moción de censura

Enlaces al texto de las sesiones del Congreso de los Diputados —fueron necesarias tres sesiones para completar el debate de exposición de los motivos para la moción, réplicas y del turno para el candidato y su Programa—, que recoge la moción de censura presentada en 1980 al Gobierno presidido por Adolfo Suárez:

Diario de sesiones del CD, 28 de mayo:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_093.PDF

Diario de sesiones del CD, 29 de mayo:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_094.PDF

Diario de sesiones del CD, 30 de mayo:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_095.PDF

Enlaces al texto de las sesiones del Congreso de los Diputados —como en la anterior, también fueron necesarias tres sesiones— que recoge el contenido de la Moción de censura presentada en 1987 al Gobierno presidido por Felipe González:

Diario de sesiones del CD, 26 de marzo:

www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL_038.PDF

Diario de sesiones del CD, 27 de marzo:

www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL_039.PDF

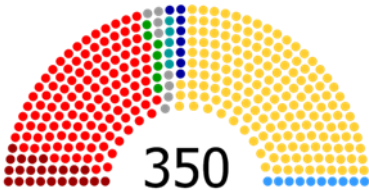
Diario de sesiones del CD, 30 de marzo:

www.congreso.es/public_oficiales/L3/CONG/DS/PL/PL_040.PDF

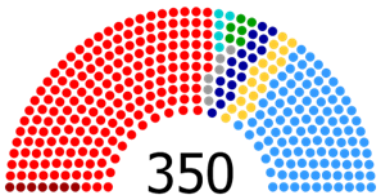
A continuación se adjunta un cuadro explicativo con los datos más relevantes de las dos mociones de censura —y únicas hasta hoy— presentadas en España.

MOCIÓN DE CENSURA

I Legislatura (1979-1982)

| | | |
|---|--|--|
| FECHA | | 28/05/1980 |
| PRESIDENTE DEL GOBIERNO | | Adolfo Suárez González |
| PRESENTADA POR | | Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Socialistas de Cataluña y Socialista Vasco. |
| CANDIDATO PROPUESTO | | Felipe González Márquez |
| RESULTADO VOTACIÓN | SI | 152 |
| | NO | 166 |
| | ABSTENCIÓN | 21 |
| | AUSENTES | 11 |
| Rechazada (votación nominal y pública por llamamiento) | | |
| COMPOSICIÓN DEL CONGRESO ⁶⁷ (número de escaños obtenidos) |  <p>Unión de Centro Democrático (UCD): 168 Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 121 Partido Comunista de España (PCE): 23 Coalición Democrática (CD): 9 Convergencia i Unió (CiU): 8 Partido Socialista de Andalucía (PSA): 5 Partido Nacionalista Vasco (PNV): 7 Otros: 9</p> | |
| | Gobierno: UCD, CD, CiU y PSA - Oposición: PSOE, PCE, PNV y OTROS Estaba vigente un Reglamento Provisional que no preveía la tramitación de la moción. Se dictó una resolución de la Junta de Portavoces y de la Mesa, que regulaba el debate y la votación. Texto de la resolución y el Apéndice con el contenido fundamentando la presentación de la moción en el "Diario de sesiones del CD, 28 de mayo". | |

III Legislatura (1986-1989)

| | | |
|---|---|---|
| FECHA | | 26/05/1987 |
| PRESIDENTE DEL GOBIERNO | | Felipe González Márquez |
| PRESENTADA POR | | Juan Ramón Calero Rodríguez y 50 Diputados más. |
| CANDIDATO PROPUESTO | | Antonio Hernández Mancha |
| RESULTADO VOTACIÓN | SI | 66 |
| | NO | 195 |
| | ABSTENCIÓN | 71 |
| | AUSENTES | 6 |
| Rechazada (votación nominal y pública por llamamiento) | | |
| COMPOSICIÓN DEL CONGRESO (número de escaños obtenidos) |  <p>Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 184 Coalición Popular (CP): 105 Centro Democrático y Social (CDS): 19 Convergencia i Unió (CiU): 18 Coalición Izquierda Unida (IU): 7 Partido Nacionalista Vasco (PNV): 6 Herri Batasuna (HB): 5 Otros: 6</p> | |
| | Gobierno: PSOE - Oposición: los demás En esta moción de censura ya se disponía de un Reglamento del Congreso vigente, que regula el procedimiento y en cuyo art. 177.5 se establece en número de votos favorables para la aprobación de la moción: mayoría absoluta. | |

⁶⁷ Imagen del hemiciclo y escaños de WIKIPEDIA (2014), Legislaturas de España (I y III).

X.2.2. Cuestión de confianza

Enlaces al texto de las sesiones del Congreso de los Diputados —fueron necesarias tres sesiones para completar el debate de exposición de los motivos para la cuestión y réplicas—, que recoge la cuestión de confianza presentada en 1981 por Adolfo Suárez:

Diario de sesiones del CD, 16 de septiembre:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_109.PDF

Diario de sesiones del CD, 17 de septiembre:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_110.PDF

Diario de sesiones del CD, 18 de septiembre:

www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/PL/PL_111.PDF

Enlaces al texto de las sesiones del Congreso de los Diputados —fueron necesarias tres sesiones para completar el debate de exposición de los motivos para la cuestión y réplicas—, que recoge la cuestión de confianza presentada en 1990 por Felipe González:

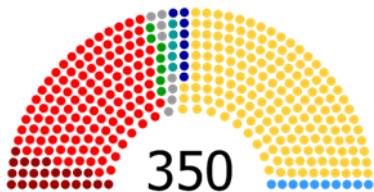
Diario de sesiones del CD, 5 de abril:

www.congreso.es/public_oficiales/L4/CONG/DS/PL/PL_028.PDF

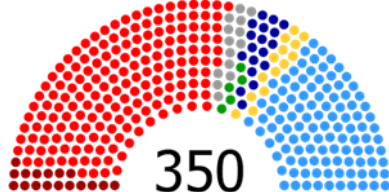
A continuación se adjunta un cuadro explicativo con los datos más relevantes de las dos cuestiones de confianza —y únicas hasta hoy— presentadas en España.

CUESTIÓN DE CONFIANZA

I Legislatura (1979-1982)

| | | |
|--|--|------------------------|
| FECHA | | 16/09/1980 |
| PRESIDENTE DEL GOBIERNO | | Adolfo Suárez González |
| RESULTADO VOTACIÓN | SI | 180 |
| | NO | 164 |
| | ABSTENCIÓN | 2 |
| | AUSENTES | 4 |
| Aprobación: mayoría simple de los votos emitidos (346 votos) | | |
| Confianza otorgada (votación nominal y pública por llamamiento) | | |
| COMPOSICIÓN DEL CONGRESO (número de escaños obtenidos) |  <p>Unión de Centro Democrático (UCD): 168 Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 121 Partido Comunista de España (PCE): 23 Coalición Democrática (CD): 9 Convergencia i Unió (CiU): 8 Partido Socialista de Andalucía (PSA): 5 Partido Nacionalista Vasco (PNV): 7 Otros: 9</p> | |
| | <p>Gobierno: UCD, CD, CiU y PSA - Oposición: PSOE, PCE, PNV y OTROS</p> <p>Ante la inexistencia de normas reguladoras para afrontar la cuestión de confianza, la Junta de Portavoces y la Mesa hacen uso de sus facultades y dictan una resolución con las normas del debate. Resolución y fundamento cuestión en "Diario de sesiones del CD, 16 de septiembre".</p> <p>El Presidente del Gobierno expone cuatro puntos de política general de los que depende el futuro: superación de una crisis económica; desarrollo de la Constitución, las Autonomías y las administraciones públicas; combatir el terrorismo y fomentar la colaboración ciudadana; y, en el ámbito internacional, emprender una política exterior activa y responsable.</p> | |

IV Legislatura (1989-1993)

| | | |
|--|--|-------------------------|
| FECHA | | 05/04/1990 |
| PRESIDENTE DEL GOBIERNO | | Felipe González Márquez |
| RESULTADO VOTACIÓN | SI | 176 |
| | NO | 130 |
| | ABSTENCIÓN | 37 |
| | AUSENTES | 3 |
| Aprobación: mayoría simple de los votos emitidos (343 votos) | | |
| Confianza otorgada (votación nominal y pública por llamamiento) | | |
| COMPOSICIÓN DEL CONGRESO (número de escaños obtenidos) |  <p>Partido Socialista Obrero Español (PSOE): 175 Partido Popular (PP): 107 Coalición Izquierda Unida (IU): 17 Centro Democrático y Social (CDS): 14 Convergencia i Unió (CiU): 18 Partido Nacionalista Vasco (PNV): 5 Agrupaciones independientes de Canarias (AIC): 1 Otros: 13</p> | |
| | <p>Gobierno: PSOE, AIC - Oposición: los demás</p> <p>En las elecciones de esta legislatura surgieron contenciosos electorales. Durante la investidura (4-dic-89) el Presidente del Gobierno se comprometió a, una vez resueltos, presentar una cuestión de confianza. Y así lo hizo el 5 de abril de 1990.</p> <p>El Presidente señala como puntos destacados de política general: acuerdos entre sindicatos y patronal; el proceso de integración europea; mantener la tasa de crecimiento de la economía y creación de empleo; la unión económica monetaria; el crecimiento económico y de empleo para equilibrio interno y externo; y culminar el proceso autonómico.</p> | |

⁶⁸ Imagen del hemiciclo y escaños de WIKIPEDIA (2014), Legislaturas de España (I y IV).