

Mesa 3

Esquema de la ponencia de Carlos Ortega Santiago (Universidad de Valladolid)

ACTUALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DEL PARLAMENTO (o de cómo el control parlamentario se adapta a los tiempos y a las circunstancias)

Tal vez el primer paso que deba darse es, precisamente, el de abandonar la idea de que en la actividad del Parlamento existen, de manera diferenciada, unos procedimientos de control... No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria (Francisco Rubio Llorente)

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- El control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo en la forma parlamentaria de gobierno: cuestionado permanentemente por sus carencias o por sus excesos. 3.- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional como jurisprudencia reparadora, y no meramente declarativa, de las facultades de los parlamentarios. 4.- El control parlamentario no puede ser reemplazado por el control jurisdiccional de los actos políticos en las relaciones Parlamento-Gobierno. 5.- La continuidad del Parlamento y del Gobierno en los tránsitos de una Legislatura a la otra justifica el control parlamentario del Gobierno en funciones. 6.- La racionalización de la forma parlamentaria no supone la preeminencia del Gobierno sobre el Parlamento cuando aquel usa los contrapesos que le atribuye el ordenamiento jurídico.

1.- Introducción

Esta ponencia parte de cuatro premisas: **La primera**, que como se viene admitiendo de forma amplia en nuestra doctrina, cualquier procedimiento parlamentario y las iniciativas a él vinculadas pueden servir como instrumentos de control del Gobierno. De esta manera, no cabe duda de que el control de las Cámaras legislativas, entendido simplemente como la actividad del Parlamento destinada a fiscalizar la acción del Gobierno, además de poderse hacer a través de los instrumentos habitualmente entendidos como propios del control parlamentario, también puede activarse a través de las iniciativas que se incardinan en la función legislativa, en la presupuestaria o en las otras previstas constitucional o estatutariamente que corresponden a las Cámaras de las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas autonómicas.

La segunda, que las facultades por así decirlo *clásicas* que los Reglamentos de nuestras Cámaras legislativas atribuyen a los parlamentarios y a los Grupos son suficientes, sin necesidad de plantearse su actualización permanente o circunstancial, para garantizar un adecuado control político del ejecutivo por el legislativo en nuestra forma parlamentaria de gobierno.

La tercera, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y recientemente también del Tribunal Supremo, puede actuar en nuestra forma de gobierno parlamentaria como mecanismo de actualización y de puesta al día de los instrumentos de control parlamentario, y ello en varios sentidos. Primero, dotando al *status* de los representantes políticos de una dimensión no únicamente material sino también reaccional, cuando se someten a control jurisdiccional ámbitos de actuación del poder político antes exentos del mismo (*interna corporis acta* de las Cámaras legislativas, *actos políticos* provenientes del poder ejecutivo) que inciden y pueden vulnerar dicho *status*; y segundo, definiendo en cada momento el alcance y el contenido de las iniciativas parlamentarias, a través de la resolución de las controversias que se someten a su jurisdicción.

La cuarta, que el valor constitucional del pluralismo político, y su concreción temporal en las Cámaras legislativas después de cada proceso electoral, puede traer como consecuencia que los instrumentos parlamentarios de control, o las otras iniciativas que puedan utilizarse con esa finalidad, alcancen una nueva dimensión como consecuencia, por ejemplo, de la inexistencia de mayorías absolutas en la Cámara y en sus órganos de gobierno, con la consiguiente revalorización como mecanismos de control de competencias parlamentarias que se habían dejado de valorar como tales (*por ejemplo, la convalidación de los decretos-leyes*).

1.- El control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo en la forma parlamentaria de gobierno: cuestionado permanentemente por sus carencias o por sus excesos.

A) -Se cuestiona cuando la función de control se organiza como una relación entre órganos (por un lado, Congreso y Senado, Gobierno por otro), porque supedita a las minorías parlamentarias a la decisión de la mayoría para activar las iniciativas de control (*creación de comisiones de investigación, como ejemplo paradigmático*).

-Este problema se patentiza de manera disfuncional cuando las iniciativas parlamentarias que corresponden a las minorías (parlamentarios o grupos) y que sirven para el control del ejecutivo son cortocircuitadas por los órganos de gobierno de la Cámara (Mesa o Presidencia) a través del ejercicio según criterios políticos –de mayoría- de su competencia reglada (sometida a derecho) de admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. A esta disfunción ha dado remedio el amparo parlamentario (artículo 42 LOTC), de manera parcial al principio (sentencias meramente declarativas una vez concluida la Legislatura), y como reparación eficaz después (sentencias dictadas con la Legislatura sin concluir, obligación de la Cámara legislativa de dar viabilidad procedimental a la iniciativa inicialmente inadmitida vulnerando el derecho fundamental del art. 23.2 CE, a partir de la Sentencia 44/2010).

B) –Se pone en tela de juicio que el sujeto controlado (Gobierno) pueda dejar de cumplir los mandatos o las solicitudes que acuerda el poder legislativo. Entendido el control parlamentario como un control político, no sujeto a parámetros precisos ni a obligaciones jurídicas del sujeto controlado (*en el sentido de estar obligado a cumplir*

con los requerimientos del órgano controlante y a poder ser sancionado jurídicamente de no hacerlo), se ha venido considerando tradicionalmente que las actuaciones u omisiones del Gobierno en las que no se toman en cuenta las iniciativas del poder legislativo (*incumplimiento de resoluciones de impulso político, negativa a comparecer, no suministro de la información o documentación solicitada...*) no eran más que controlables políticamente, no jurisdiccionalmente, pudiendo dar lugar únicamente a la sanción que pueda activar la Cámara legislativa a través de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política (moción de censura).

-Sin embargo, en un Estado de Derecho donde el control jurisdiccional de la actuación de los poderes públicos tiene una cierta *vis expansiva*, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha concluido que, en determinados supuestos, la omisión de respuesta del Gobierno a los requerimientos parlamentarios, aun siendo un acto político, contiene elementos reglados que habilitan el control judicial de la acción u omisión del ejecutivo (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 1025/2013, 2388/2015, 2870/2015 y 2876/2015, sobre la negativa de un Gobierno autonómico a suministrar documentación solicitada por el Parlamento).

C) -Se pone en cuestión que los sujetos parlamentarios (grupos o representantes individuales) se sirvan de las facultades que les reconoce el Reglamento para ejercer un control e impulso de la acción del Gobierno que no les es propia. *Ejemplos significativos en ese sentido los tenemos cuando se pretende que un miembro del Gobierno de la Nación comparezca en una comisión de investigación de una Asamblea Legislativa autonómica, o cuando se pretende que en un Parlamento se adopten resoluciones con mandatos dirigidos a sujetos políticos no sometidos a su control (sin embargo, de modo criticable, el Tribunal Constitucional ha considerado que este último tipo de iniciativas deben ser admitidas a trámite y disponer de viabilidad procedimental, sentencias 78/2006, 29/2011).*

-Por regla general, en estos casos el conflicto se entabla entre el grupo o representante autor de la iniciativa y la Mesa de la Cámara que la inadmite, pero en determinadas circunstancias el conflicto se convierte en orgánico porque la Mesa admite la iniciativa y es el Gobierno el que considera que no debe estar sujeto a ese control. Así ha ocurrido recientemente con la negativa del Gobierno de la Nación en funciones a someterse a iniciativas de control parlamentario planteadas en el Congreso de los Diputados e incluidas en los correspondientes órdenes del día de sesiones de comisiones y de Pleno, alegando que un Gobierno en *prorrogatio de funciones* no está sujeto al control parlamentario. Como consecuencia de ello, el Congreso de los Diputados ha planteado el conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

D) -Se viene dudando en sede doctrinal que los mecanismos previstos en nuestra forma de gobierno de parlamentarismo racionalizado, dirigidos a dotar al poder ejecutivo de instrumentos de contrapeso para equilibrar los poderes del Parlamento sobre él, sean necesarios en un sistema político donde la estructura de la representación política y el papel preponderante de los partidos en la misma (*disciplina interna*), impide enormemente que los posibles *excesos* del poder legislativo en sus actuaciones de impulso o de control de la acción de gobierno puedan poner en

cuestión la estabilidad del ejecutivo. *En esta línea se enmarcan, por ejemplo, las propuestas lege ferenda de modificar la regulación constitucional o estatutaria de la moción de censura.* Además, debe tenerse presente que es constante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la apelación a la forma racionalizada de nuestro parlamentarismo para justificar y maximizar el alcance de los mecanismos puestos al servicio del Gobierno con esa finalidad.

-Sin embargo, en determinados contextos como el actual se pone de manifiesto que cierta jurisprudencia constitucional puede contribuir a un abuso por parte del Gobierno en el uso de esos instrumentos en su relación con el Parlamento: Es especialmente significativo, en ese sentido, el conflicto de atribuciones que se acaba de formalizar ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación contra la Mesa del Congreso de los Diputados por haber rechazado esta la disconformidad expresada por aquél a la tramitación de iniciativas legislativas que, según el criterio del Gobierno, suponían aumento de los créditos presupuestarios. Si el Tribunal Constitucional no hubiera sido tan taxativo al respecto en su Sentencia 223/2006 (a pesar de los matices posteriores en la 242/2006), tendría la oportunidad de ordenar con mayor libertad de criterio, sin las ataduras de su doctrina anterior, el alcance de las competencias de uno y otro órgano en un asunto tan delicado y tan relevante para nuestra forma de gobierno, más aún en contextos de ausencia de mayorías absolutas.

3.- La jurisprudencia del Tribunal Constitucional como jurisprudencia reparadora, y no meramente declarativa, de las facultades de los parlamentarios.

-Para el ejercicio del control parlamentario es de gran utilidad que la jurisdicción constitucional sea competente para enjuiciar las vulneraciones de los derechos-facultades vinculados a esa función de las Cámaras legislativas (artículo 42 LOTC).

-Sin embargo, en un contexto de gobierno representativo democrático con elecciones periódicas y Legislaturas que concluyen con la disolución o la expiración del mandato de las Cámaras, *el tiempo necesario para obtener la razón jurisdiccional puede volverse en contra de aquel que tiene razón.* Así, ha sido significativamente gravoso para el mandato de los representantes políticos que, cuando estos solicitaban el amparo ante el Tribunal Constitucional, la resolución del recurso venía produciéndose concluida la Legislatura, a través de una sentencia que solo podía ser ya declarativa pero no reparadora del derecho y de las facultades anejas vulneradas; lo cual, además, permitía a las mayorías parlamentarias, a través de los órganos de gobierno de la Cámara, utilizar el trámite de admisión de iniciativas como mecanismo para hurtar debates o impedir compromisos gubernativos que pudieran poner en cuestión su actuación ante los ciudadanos antes del siguiente proceso electoral.

-Es saludable, por tanto, que el Tribunal haya virado y haya optado por resolver con mayor celeridad los amparos parlamentarios desde la Sentencia 44/2010. **En este sentido, resultaría relevante que el Tribunal asumiese respecto de estos amparos dos criterios, para dotarlos de la efectividad que les corresponde: -El primero, que en la medida de lo posible se le considere un procedimiento que precisa de la celeridad y prioridad típica de otros procedimientos como el amparo electoral, para que la resolución jurisprudencial de esa controversia se resuelva durante la Legislatura y, en**

su caso, la iniciativa inadmitida a trámite con vulneración de derechos pueda sustanciarse en la Cámara. –El segundo, que el criterio de la especial relevancia constitucional que se previó legislativamente para la admisión a trámite de los amparos en general, debe matizarse especialmente, hasta prácticamente quedar sin contenido, en el amparo parlamentario; y ello por la simple razón de que el TC no actúa en este caso como instancia subsidiaria de tutela del derecho, sino – propiamente- como jurisdicción única para preservar la función representativa de los parlamentarios –sea eso o no un derecho fundamental- frente a las decisiones de los órganos de gobierno de la Cámara que niegan viabilidad procedimental a las iniciativas de los representantes de los ciudadanos.

4.- El control parlamentario del poder ejecutivo no debe ser reemplazado por el control jurisdiccional de los actos políticos en las relaciones Parlamento-Gobierno.

-Uno de los grandes logros del Estado de Derecho es que cada vez son más los actos del poder exentos de control jurisdiccional. Así ha ocurrido, como se ha dicho, con el sometimiento al control de la jurisdicción contencioso-administrativa de la negativa gubernamental a facilitar la información solicitada por una Cámara legislativa por considerar que esa documentación estaba sometida a la condición del secreto de sumario (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1025/2013, 2388/2015, 2870/2015 y 2876/2015, ya citadas). Como se pone de manifiesto en esas mismas sentencias, esta jurisprudencia ha debido matizar, en cierto sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia (Sentencia 220/1991), en la que este afirmaba que tal negativa se enmarcaba dentro de los actos políticos propios de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo en la forma parlamentaria de gobierno, susceptible, por ello, de impulsar el control por parte del Parlamento sobre el Gobierno, pero sin la posibilidad, por falta de parámetro normativo para ello, de control jurisdiccional.

-No obstante los avances que puede suponer, a primera vista, esa jurisprudencia del Tribunal Supremo para la tutela de los derechos de los parlamentarios respecto del poder ejecutivo, la misma suscita algunos posibles inconvenientes nada desdeñables: **En primer lugar, la posible confusión de jurisdicciones para resolver esta controversia Parlamento-Gobierno, ya que junto a la tutela subjetiva del *status* del representante por parte de la jurisdicción ordinaria, podría activarse también el conflicto de atribuciones por la Cámara legislativa frente al ejecutivo (aunque sólo en el ámbito estatal, no en el autonómico), con la consiguiente posible resolución de la situación de manera diferente por una u otra jurisdicción. Y en segundo lugar, la posible apertura al control jurisdiccional de un amplio abanico de actuaciones políticas del Gobierno en sus relaciones con el Parlamento que no cuentan, ni pueden contar, con un parámetro reglado que habilite su revisión judicial desde el canon de enjuiciamiento del contencioso-administrativo; como puedan ser, por ejemplo, las respuestas insuficientes o incompletas que dé el Gobierno a las preguntas parlamentarias, o el incumplimiento por parte del ejecutivo de los mandatos – políticos- contenidos en las resoluciones aprobadas en la Asamblea legislativa a partir de proposiciones no de ley o de mociones.**

5.- La continuidad del Parlamento y del Gobierno en los tránsitos de una Legislatura a la otra justifica el control parlamentario del Gobierno en funciones.

-Que el control parlamentario es dinámico y que puede encontrar nuevas vías de concreción, a partir de reglas jurídicas invariadas, en razón de la aparición de contextos políticos diferentes, se ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones en nuestra forma de gobierno y, en la presente Legislatura, lo ha hecho con el conflicto que se ha suscitado por el intento del Congreso de los Diputados de dar viabilidad procedimental a iniciativas de control sobre un Gobierno en *prorrogatio* de funciones.

-En este conflicto el Gobierno alega que sólo cabe que se activen las iniciativas de control parlamentario sobre el ejecutivo cuando media previamente una relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno iniciada a través de la investidura del Presidente; de manera que el Gobierno en funciones no puede someterse a comparecencias informativas (*curiosamente, salvo que él mismo o el grupo parlamentario que lo sustenta sean los que lo solicitan*) o a preguntas plenarios, tampoco cuando versen únicamente sobre las actuaciones que el ordenamiento jurídico (Ley del Gobierno) le habilita para realizar en su condición de Gobierno cesante.

-Frente a estos argumentos, el Congreso de los Diputados ha considerado que las funciones que le atribuye el artículo 66 de la Constitución, entre ellas la de control, no están limitadas constitucionalmente ni circunscritas a un Gobierno investido en la Legislatura; y ha explicitado que allí donde el ordenamiento jurídico atribuye ciertas funciones a un Gobierno cesante, algunas de ellas con la posibilidad de concretarse en decisiones de orientación política, cabe entonces el control parlamentario del Gobierno, pues un poder ejecutivo no sometido a control o, si se quiere, solo sometido a control jurisdiccional y no a control político (*como postula también el Gobierno en sus alegatos*), no es compatible con un Estado democrático.

-Además de lo anterior, hay alguna perspectiva nueva y alguna otra que debiera ser matizada para la resolución futura de este conflicto. Así, convendría que el Tribunal Constitucional se alejara de una argumentación basada únicamente en lo previsto en la Ley del Gobierno y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la misma, porque ambas están informadas en lo esencial por prever el alcance y garantizar el control judicial de las actuaciones de un Gobierno en funciones, pero el control político sobre aquéllas necesita de otros mimbres que lo justifiquen con un anclaje constitucional sólido.

-En este sentido, la comprensión más razonable del control parlamentario, que parte de que cualquier iniciativa a través de las que se activan las funciones de las Cámaras (también la legislativa y la presupuestaria) puede servir para el control del Gobierno, y que se asienta en que en este control no existe un parámetro fijo y continuo para valorar la acción del Gobierno, conduce en lo esencial a aceptar la posibilidad del control parlamentario sobre el Gobierno cesante. Y a su vez, una interpretación sistemática de la Constitución puede ser suficiente para poner de manifiesto que las peculiaridades que son propias del Gobierno en funciones al que se refiere el artículo

101.2, no excluyen en ningún caso la posibilidad de que las Cámaras lleven a cabo actuaciones que supongan –en sentido amplio- control político sobre aquel, como cabe concluir de lo dispuesto en el artículo 86.2 sobre la convalidación de los decretos-leyes, en el 116 sobre la declaración o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio, o en el 102.2 sobre la acusación a los miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado.

6.- La racionalización de la forma parlamentaria no supone la preeminencia del Gobierno sobre el Parlamento cuando aquel usa los contrapesos que le atribuye el ordenamiento jurídico.

-En momentos como el actual de nuestro país, donde el nuevo pluralismo político asentado en las Cámaras legislativas acentúa los rasgos *parlamentarios* de nuestro sistema político, se ponen de manifiesto algunas de las peculiaridades del control parlamentario que hemos señalado al inicio. Así, en un contexto de carencia de mayorías estables en las Asambleas, es habitual que los sujetos de la representación política utilicen con más frecuencia las iniciativas que les atribuyen los Reglamentos, de manera que cualquier procedimiento y cualquier facultad se pone al servicio del contraste entre Parlamento y Gobierno y, por extensión, del control de este por aquel. Por ejemplo, cuando desde la Cámara se acrecen las iniciativas legislativas dirigidas a reorientar las políticas del Gobierno y esas propuestas pueden tener consecuencias económicas y presupuestarias, pudiendo poner en cuestión la estabilidad o el equilibrio presupuestario al que está sujeto el poder ejecutivo.

-Nos queremos referir, como es evidente, a la reciente controversia que se ha suscitado entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno, y que se ha concretado en la interposición de dos conflictos de atribuciones de este frente a aquel, a causa de los acuerdos de la Mesa del Congreso que rechazan las disconformidades del Gobierno frente a dos Propositiones de Ley con base en que supondrían aumento de los gastos presupuestarios del ejercicio.

-Como se apuntó al inicio, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 223/2006) puede mediatizar en cierto sentido este conflicto, porque allí se viene a considerar que la atribución del Gobierno para vetar, mediante su disconformidad expresa y motivada, la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas legislativas que supongan, a su parecer, aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, no puede ser controlada por los órganos de la Cámara legislativa para verificar que se ejerce dentro de los límites constitucionales, estatutarios o del Reglamento, en los que se otorga esa competencia.

-No obstante, hay algunas bases estables que cabe deducir de la doctrina y de la propia jurisprudencia constitucional para abordar con más solvencia este asunto. Así, en primer lugar, tal atribución del Gobierno solo se refiere a iniciativas legislativas que pongan en cuestión los créditos o los ingresos del ejercicio presupuestario vigente, pero no las que lo hagan para ejercicios futuros cuyos créditos o ingresos aún no han sido fijados de manera vinculante por la Cámara legislativa. En segundo lugar, la Constitución, los Estatutos y los Reglamentos parlamentarios, atribuyen esta competencia al Gobierno en relación con el equilibrio presupuestario de un

determinado ejercicio (año), pero la previa conformidad del Gobierno, como requisito o condición para la viabilidad procedimental de iniciativas legislativas que son proyección del ejercicio de un derecho fundamental (23.2 CE), no puede extenderse analógicamente –sin más- a la preservación de otros principios presupuestarios como por ejemplo la sostenibilidad financiera o la planificación plurianual y la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos en ese marco, allí donde no se haya previsto expresamente (la reciente reforma del artículo 135 CE no dispone nada en ese sentido). En tercer lugar, la no conformidad del Gobierno con la tramitación de este tipo de iniciativas debe ser motivada, pero esa motivación debe ser suficiente no en el sentido de que sea abundante y extensa, sino en el de que demuestre efectivamente que de la aplicación directa e inmediata de lo preceptuado en la iniciativa legislativa se derivan obligaciones sustantivas de gasto, o reducciones de ingresos, a las que no podrá hacerse frente con los créditos habilitados al ejecutivo en los presupuestos, o que disminuirán indefectiblemente las previsiones de ingresos allí contenidas. En cuarto lugar, por último, al entrar en colisión en este supuesto una atribución del Gobierno dirigida a preservar su dirección de la política económica, frente a una facultad de los parlamentarios que es emanación de un derecho fundamental constitucionalmente garantizado, solo cabe admitir que sean los órganos de gobierno de la Cámara los que determinen, según parámetros de valoración jurídicos y no políticos, si el Gobierno ha ejercido su atribución bajo las condiciones sustantivas que le fija el ordenamiento, sin que pueda derivarse la resolución de esta controversia a un órgano que decide según criterios de oportunidad política como es el Pleno.