

GARRIDO MAYOL, V. (DIR.). 2024. *EL CONTROL EN LAS CORTES Y EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES*. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH

Alejo MARTÍNEZ QUIÑONES  
Universitat de València  
<https://orcid.org/0009-0006-0260-7553>

Recientemente se ha publicado un estudio colectivo de notable interés en el ámbito del Derecho constitucional y parlamentario, dirigido por Vicente Garrido Mayol, catedrático de la Universitat de València, que lleva por título *El control en las Cortes y el control de la actividad de las Cortes*. En este volumen, diversos profesionales y expertos del ámbito universitario e institucional abordan la cuestión parlamentaria a través del examen de los nuevos fenómenos que, en los últimos tiempos, han recabado la atención de la doctrina, aunque sin prescindir de los planteamientos clásicos en el estudio de la materia. Así pues, algunos de los ejes que motivan el análisis que se realiza son el ejercicio de la función de control parlamentaria, la articulación interna de las Cámaras y los ámbitos de inmunidad en ellas comprendidos, la configuración de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en el sistema parlamentario y el control jurisdiccional de la actividad de las Cortes, dando pie al examen de cuestiones tan candentes como el transfuguismo, el uso indebido de la herramienta de la moción de censura, el protagonismo de las comisiones parlamentarias de investigación o el papel central de los partidos en el sistema democrático.

Todas ellas se estudian desde un enfoque multidisciplinar, pues los autores de la obra pertenecen a ramas jurídicas diversas y, por añadidura, han abordado estas cuestiones por un largo periodo temporal. En particular, la presente obra responde a la línea de investigación relativa a El Modelo Parlamentario a Debate: Planteamiento de Perspectivas y Posibilidades de Mejora e Implementación Democrática, que desde la Cátedra de Derecho Autonómico Valenciano de la

Universitat de València, impulsada por la Fundació Professor Manuel Broseta, han sido en los últimos tiempos objeto de especial estudio. Ello motiva una clara perspectiva autonómica y una singular atención hacia cuanto se refiere a la actividad de las Cortes Valencianas y a su relación con el Consell o, en otros términos, al sistema parlamentario de gobierno valenciano, que a lo largo del volumen se analiza en toda su extensión.

La constante de la obra es doble: de un lado, se aborda la configuración interna de la institución parlamentaria y las vicisitudes de su funcionamiento y organización; de otro, se analiza su proyección en relación con los demás poderes del Estado y con el sistema institucional en su conjunto, de control y colaboración recíprocas pero de fundamental separación. Así pues, y en un primer capítulo, Garrido Mayol centra inicialmente el análisis en el modelo español, respecto del que reflexiona sobre el control parlamentario y el mantenimiento de la relación de confianza entre Gobierno y Legislativo, haciendo especial hincapié en la facultad presidencial de disolución del Parlamento, de la que realiza un juicio positivo, aunque no sin censurar la tendencia creciente hacia su uso indebido. De este modo, ofrece un análisis pormenorizado de su configuración en el plano estatal, e igualmente en el autonómico, aproximándose al progresivo desarrollo estatutario que, pese a la limitada ordenación proyectada en los pactos autonómicos de 1981, ha perfeccionado el sistema de autogobierno mediante el reconocimiento de tal facultad a los Ejecutivos—presidentes—regionales. El análisis de tales cuestiones se cierra con un estudio comparado con el modelo italiano, respecto del que se analizan formas de gobierno, procedimientos y causas de disolución parlamentaria, incluyendo el caso de aquellas regiones denominadas de «estatuto especial».

En un segundo capítulo, Félix Crespo Hellín, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, se adentra en el estudio del parlamentarismo y de su fundamentación teórica, aunque sin descuidar algunos de sus problemas presentes. Así pues, y mediante una previa aproximación a los fundamentos clásicos de la institución, el autor analiza, de un lado, su crisis actual, que afecta tanto a su composición como a su estructura y funciones, marcadas por la pérdida de representatividad y del papel central que debería

corresponderle en el conjunto del sistema. De otro, delimita con precisión el ámbito del Derecho parlamentario, sus sujetos y sus fuentes, y aborda en profundidad los principios de autonomía funcional y normativa que permiten a las Cámaras el establecimiento de un ámbito de regulación propia, diferenciada del resto del ordenamiento. Por añadidura, Crespo Hellín desarrolla un profuso estudio sobre la figura y prerrogativas del parlamentario, tanto en su configuración histórica como actual, y se aproxima a la jurisprudencia que ha interpretado su haz de derechos y deberes en el marco del artículo 23.2 de la Constitución, cuestión que aparece aquí por vez primera y que resultará recurrente a lo largo de todo el volumen. A este análisis, en fin, acompañan algunas reflexiones sobre la evolución de las prerrogativas parlamentarias en el contexto político actual, planteándose la posibilidad de una eventual revisión para evitar su uso abusivo.

El tercer capítulo es de la autoría de Pilar María Estellés Peralta, profesora de Derecho Civil en la Universidad Católica de Valencia, y en él analiza otra cuestión de actualidad como es el control ciudadano de las listas electorales, en concreto desde la perspectiva del logro de la igualdad entre mujeres y hombres en la función parlamentaria. El estudio parte de un completo recorrido histórico, en el que la autora subraya el papel que célebres mujeres han asumido en este ámbito y centra la atención en la progresiva composición igualitaria de los órganos representativos, aunque su conclusión en este punto, pese a realizar una valoración general favorable sobre lo logrado, es que la misma no se ha alcanzado todavía de forma plena. De este modo, Estellés Peralta se adentra en el estudio de la igualdad material en el ámbito político, de un lado recordando la inequitativa distribución de los puestos decisorios en el seno de los partidos, y de otro analizando la sucesiva normativa que ha tratado de paliar la situación de infrarrepresentación femenina en las asambleas legislativas. Así, aborda en profundidad la legislación en materia de conformación de listas electorales paritarias —esto es, a través de cuotas, en ocasiones burladas mediante la distribución de los puestos de salida— y de «listas cremallera». En este último punto el análisis normativo hace especial hincapié en el ámbito autonómico, precursor de estas regulaciones, y se analiza la jurisprudencia constitucional que dirimió el conflicto entonces planteado entre la conformación de esta clase de listas y

otros derechos o principios constitucionales –participación política y acceso a la función pública en condiciones de igualdad (artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución), libertad de actuación de los partidos políticos y de presentación de candidaturas (arts. 6 y 22, conjuntamente) o prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 14)–.

En un cuarto capítulo, Enrique Fliquete Lliso, vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, estudia la cuestión –recurrente, como se ha dicho, a lo largo de toda la obra, pero aquí analizada en exclusiva– del *ius in officium* de los parlamentarios, esto es, del conjunto de facultades y derechos que, estrechamente vinculados con el ejercicio de la función representativa, asisten a los mismos en el adecuado desempeño de su actividad. Y lo hace a partir de su sugerente contraposición con los *acta interna corporis* emanados de las Cámaras, producto de su autonomía organizativa y funcional (art. 72.1). A lo largo del capítulo, el autor depura progresivamente la cuestión, al abordar de un lado la proclamación constitucional de inviolabilidad de las Cortes Generales (art. 66.3), rechazando que pueda traducirse en una exención del sometimiento de su actividad al ordenamiento jurídico y al control de constitucionalidad; de otro, la necesaria vinculación de los derechos fundamentales a todos los poderes públicos, incluido el legislativo (art. 53.1); y en fin, realizando un pormenorizado análisis de la jurisprudencia constitucional en la materia, inicialmente reacia al control de la actividad interna del Parlamento pero finalmente favorable en casos de afectación al contenido esencial del *ius in officium* y, por ende, también a la participación política y al acceso y desempeño igualitario y sin perturbaciones del cargo público por los parlamentarios.

En el quinto capítulo, Luis Manent Alonso, abogado de la Generalitat Valenciana y profesor de Derecho Administrativo en la Universitat de València, se sumerge en el ámbito de la actividad administrativa de las Cortes Valencianas, abordando con ello una disciplina, la del Derecho parlamentario administrativo, tan olvidada en ocasiones por la ciencia constitucional. De este modo, plantea interesantes reflexiones sobre la Administración parlamentaria como centro de imputación de efectos jurídicos, cuestión que nunca ha sido pacífica en la doctrina –de cuyos mejores exponentes se hace

eco-, y sobre la propia figura del acto administrativo parlamentario: de un lado, son objeto de estudio los actos en materia de personal de las Cortes Valencianas y la especial naturaleza de su Estatuto homónimo; de otro, se analizan los restantes actos de administración parlamentaria y sus similitudes y especificidades con respecto a la actividad administrativa general, tanto en lo que afecta a su regulación como a su revisión en lo jurisdiccional. Las conclusiones a la que llega Manent Alonso son especialmente claras: a pesar de que con la entrada en vigor de la Constitución, y en particular de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se sustrajo a la Administración parlamentaria de la inmunidad de revisión imperante en tiempos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, son todavía algunas las lagunas normativas y las especificidades que acaban desembocando en una desigualdad de armas en aquello que se refiere a la fiscalización de la actividad administrativa de los Parlamentos.

Remedio Sánchez Ferriz, catedrática de Derecho Constitucional en la Universitat de València, dedica el sexto capítulo al análisis de la libertad de expresión de los parlamentarios, con especial atención a sus límites y control. De este modo, realiza un estudio histórico de las figuras de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias, desde su configuración decimonónica hasta la que a día de hoy califica como su lectura funcional por la jurisprudencia constitucional; y analiza su naturaleza jurídica, inicialmente de privilegio subjetivo propio del mandato imperativo, mas en la actualidad, a través de su integración en el Estado democrático de Derecho, de prerrogativa de las Cámaras y garantía institucional para su adecuado funcionamiento. Repara Sánchez Ferriz en que en el caso de los parlamentarios autonómicos no existe previsión constitucional alguna a este respecto, lo que la lleva al estudio del régimen estatutario que, desarrollado al amparo de las cláusulas de los artículos 147.2.c y 148.1.1, ha procurado lograr la mayor eficacia de la organización del autogobierno. En último término, se analizan los límites que pesan sobre la libertad de expresión de los parlamentarios –precedentes principalmente de la fuerte disciplina de los partidos y grupos, que debilitan cada vez más la esfera de derechos individuales del diputado–, y se aborda la actual crisis del Parlamento a través de la progresiva erosión de su capacidad de control, del abuso de las disposiciones legislativas de urgencia, del

fortalecimiento del Estado de partidos y de la pérdida de la confianza ciudadana en el conjunto de valores representados por las Cortes.

El séptimo capítulo corresponde a Fernando García Mengual, letrado de las Cortes Valencianas y profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València y en la Universidad Católica de Valencia, que se adentra en la herramienta parlamentaria de las solicitudes de información. En los últimos tiempos su uso se ha visto incrementado de forma exponencial, y el requerimiento por los diputados de las Cortes Valencianas de datos, informes y documentos administrativos ha terminado por desplazar en cierto modo a otras fórmulas más clásicas en la labor de control, como las preguntas con respuesta escrita. García Mengual reflexiona sobre este fenómeno, que además de ser cuantitativo lo es también cualitativo, pues son cada vez más diversas las materias e instituciones afectadas por las solicitudes formuladas por los parlamentarios. Ello lo conduce a realizar un análisis de la regulación de esta facultad en el ámbito autonómico valenciano, aunque igualmente en lo referido a las relaciones de las Cortes con la Administración General del Estado, abordando las posturas restrictivas que en ocasiones han asumido jurisdicción y órganos consultivos en este punto. Y en fin, analiza algunas de las complejidades derivadas de la principal limitación que pesa sobre esta facultad de los parlamentarios, como es la declaración del carácter no público de las actuaciones objeto de solicitud, que apareaja problemáticas específicas.

En el octavo capítulo Alexandre Català i Bas, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, se aproxima a una nueva cuestión candente como el uso y abuso de la moción de censura en nuestro sistema. A iniciales reflexiones críticas con la configuración de esta herramienta en el ordenamiento constitucional, acaso cimentada en exceso sobre los planteamientos del parlamentarismo racionalizado –reflexiones con ocasión de las que el autor desarrolla una auténtica revisión de los debates constituyentes–, acompaña la constatación de lo que se califica como una auténtica desnaturalización de la moción de censura, hoy alejada de su inicial concepción como instrumento de control y exigencia de responsabilidad política y relegada al terreno del tacticismo partidista. Especialmente profuso es el análisis de los sucesos ocurridos en la Región de Murcia

y en la Comunidad de Madrid en marzo de 2021, en los que se analiza el comportamiento de los diversos actores implicados desde un enfoque crítico con la deslealtad política, y se aborda el debate doctrinal sobre la validez y eficacia de la disolución parlamentaria frente a la interposición de una moción de censura. Por añadidura, y analizadas también las restantes ocasiones en las que se ha acudido a esta herramienta en nuestro histórico parlamentario, Català i Bas articula distintas propuestas de reforma tendentes a dotar a la minoría parlamentaria de un mayor protagonismo y a simplificar las arduas exigencias con que la moción de censura se configura a día de hoy. En último término, se aproxima críticamente a la actual definición institucional de transfuguismo, a su juicio incompatible con el derecho al desempeño normal del cargo por los parlamentarios consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución.

El noveno capítulo se centra plenamente en el estudio de las comisiones parlamentarias de investigación en el ámbito autonómico valenciano. En él, Mariano Vivancos Comes, profesor de Derecho Constitucional en la Universitat de València, asume el análisis de la experiencia de las Cortes Valencianas en esta materia, desplegando una labor de investigación hasta ahora pendiente en la doctrina, en la que sistematiza el conjunto de comisiones constituidas a lo largo de diez legislaturas de autogobierno y analiza el funcionamiento de estos instrumentos de control. De este modo, el autor extrae conclusiones de notable interés, en las que aborda las principales problemáticas observadas en nuestra práctica parlamentaria. Éstas tienen que ver, de un lado, con las complejidades que plantea la paralela judicialización de las cuestiones sometidas a examen y la progresiva confusión en las comisiones entre responsabilidad política y penal; de otro, con la falta de cumplimiento de los planes de trabajo aprobados y la dificultad mostrada para someter los dictámenes al Pleno; igualmente, con el desoír de los compromisos y recomendaciones que se emiten; y en fin, con la perversión de las mayorías parlamentarias para la fiscalización de actuaciones de ejecutivos pasados, cuya responsabilidad política ya ha sido dirimida en las urnas, y el bloqueo de iniciativas de control formuladas por los grupos de oposición. Al respecto de todas estas cuestiones Vivancos Comes formula distintas propuestas de reforma.

En último término, el capítulo décimo se adentra en la cuestión del control ciudadano de la actividad de las Cortes, lo que supone un acertado broche para el estudio a lo largo de la obra desarrollado. De este modo, y situándose ahora fuera del ámbito institucional hasta este momento analizado, Jorge Castellanos Claramunt, profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València, se centra en las diversas vías de fiscalización ciudadana de la actividad parlamentaria, bien en lo que se refiere a la participación en el procedimiento de elaboración de las normas, bien a través del acceso a la información pública –destaca en este punto la reciente Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana– o mediante los distintos mecanismos de rendición de cuentas por parte de los poderes públicos. Especialmente interesante resulta en este punto, desde la óptica del conocimiento ciudadano de la actuación pública, el estudio de la nueva regulación autonómica en materia de transparencia y explicabilidad algorítmicas, que ha exigido la publicidad de los sistemas empleados por la Administración valenciana mediante la descripción de su diseño y funcionamiento y asimismo de su nivel de riesgo.