

RELACIONES DEL GOBIERNO CON LAS CORTES GENERALES: CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR
Letrado de las Cortes Generales
Catedrático de Derecho Administrativo de la UCM

RESUMEN

El trabajo pretende analizar el contenido del Título V de la Constitución de 1978, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. El estudio se realiza no tanto desde la perspectiva de su interpretación jurídica, sino desde la óptica preferente de la utilización práctica de las técnicas de control y responsabilidad política, examinando los usos desviados o inapropiados de las mismas que el autor ha podido constatar en su experiencia parlamentaria.

Palabras Clave: Gobierno; Parlamento; control; responsabilidad; preguntas; comisiones de investigación; cuestión de confianza; moción de censura.

ABSTRACT

The work aims to analyse the content of Title V of the Spanish Constitution of 1978 pertaining to the relationship between the Government and the General Courts. The study does not focus per se on a legal interpretation, but rather centres its attention on the practical use of techniques for political control and responsibility, examining improper and inappropriate uses which the author has been able to verify first hand through parliamentary experience.

Keywords: Government; Parliament; control; responsibility; questions; commissions of inquiry; vote of confidence; no-confidence motion.

SUMARIO: I. EL MODELO CONSTITUCIONAL. II. LA PRÁCTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL. 1. *Las solicitudes de información.* 2. *Las preguntas e interpelaciones.* 3. *Otras técnicas de control: proposiciones no de ley, comparecencia y comisiones de investigación.*

III. NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO. IV. LAS TÉCNICAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. 1. *La responsabilidad solidaria del Gobierno*. 2. *La cuestión de confianza*. 3. *La moción de censura*. V. EL BACKGROUND DEL CONTROL Y DE LA RESPONSABILIDAD.

I. EL MODELO CONSTITUCIONAL

La regulación que el Título V de la CE hizo, en 1978, de las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras parlamentarias ofrece muy escasas sorpresas. Se acomoda al modelo más clásico de sistema parlamentario, añadiendo quizá una cierta ambición de sujetar férreamente al Gobierno a los dictados de la representación popular, sin duda como reacción al papel rígidamente subordinado que ésta tenía en el anterior régimen autoritario. En la panoplia de instrumentos de control y de responsabilidad que se prevén faltan realmente muy pocos de los que cabe imaginar: en el ámbito del control, se prevén el derecho de información y ayuda (artículo 109), la presencia en las Cámaras de los miembros del Gobierno (art. 110), las interpelaciones y las preguntas (artículo 111); y en el de la responsabilidad, la cuestión de confianza (artículo 112) y la moción de censura (artículo 113).

El contenido del Título V se completa con la regulación del poder de disolución de las Cámaras (artículo 115), que constituye el contrapeso de las técnicas de control y responsabilidad antes mencionadas, reforzado por el carácter constructivo de la moción de censura, y con el régimen de los estados excepcionales previsto en el artículo 116. Al no tratarse de instrumentos de control y responsabilidad, en sentido estricto, no serán objeto de esta colaboración.

Unas breves precisiones sobre el contenido de esta colaboración. Desde el punto de vista de la interpretación jurídica, los artículos 108 a 113 de la CE plantean una problemática bien escasa, tanto por su simplicidad como por lo nítido de su redacción. No se tratará en este breve trabajo de estas cuestiones, ya analizadas en los diversos comentarios del texto constitucional (que en algunos casos han intentado extraer de ellos dificultades de comprensión que son, a mi juicio, inexistentes). Tampoco pretende realizar una exposición comprensiva, completando los escuetos preceptos de la CE con la regulación que se hace de todas estas instituciones en los Reglamentos de las Cámaras; sería una empresa inviable, dadas las limitaciones de espacio que son inherentes a este número de la Revista. Esta colaboración persigue, únicamente, aportar una visión realista de la aplicación y eficacia de estas instituciones, a la luz de las transformaciones que han experimentado, en estas cuatro décadas, tanto las Cámaras mismas como el sistema de partidos y el complejo de medios de comunicación;

una visión desapasionada, producto de los muchos años en los que el autor pudo contemplar, como observador de primera fila, el desarrollo de estas técnicas. Y dos advertencias complementarias: primera, que muy poco de lo que se dice en el trabajo es original: en su mayor parte, recoge opiniones reiteradamente expuestas por los analistas políticos más lúcidos del país. Y segunda, que las valoraciones que se vierten, aun siendo de una franqueza que algunos considerarán excesiva, se formulan con el máximo respeto hacia la institución parlamentaria y hacia todos los miembros que la han ocupado. El autor ha dedicado a las Cortes Generales más de cuatro décadas de su vida activa, intentando servirles con el mayor empeño y fidelidad de que ha sido capaz, por lo que no cree necesario justificar la consideración que le guarda.

II. LA PRÁCTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

En la práctica, el empleo, por los parlamentarios, de los tres instrumentos de control que la CE prevé (solicitudes de información, interpelaciones y preguntas, escritas u orales) ha sido muy abundante, de lo que dan cuenta las memorias de las Cámaras; pero su eficacia, desde el punto de vista de un efectivo control del Gobierno, ha sido muy desigual.

1. Las solicitudes de información, lacónicamente mencionadas en el artículo 109, son, sin duda, el más importante de estos instrumentos, ya que difícilmente puede ejercerse un control sobre la actividad del Gobierno sin tener anticipadamente noticia de la actividad desarrollada por éste. Es cierto que el detalle de las respuestas, así como su exactitud, no están dotadas de mecanismos eficaces de garantía, y también lo es que las consideradas insatisfactorias no suelen dar lugar a reacciones por parte de los peticionarios, mediante el uso de técnicas de control más intensas, como las interpelaciones; posiblemente ello se deba al elevado número de estas solicitudes de información (que acredita una ausencia de planificación por parte de los grupos parlamentarios, que quizá deberían centrarse en unas pocas cuestiones de máxima relevancia), así como, sobre todo, a la rígida formalidad de las solicitudes (pregunta y respuesta escritas). Dada la importancia que tienen estas solicitudes, convendría pensar en alguna modalidad alternativa de actuación, que permitiera a los parlamentarios personarse físicamente en los servicios administrativos y recabar de sus responsables (no de los cargos políticos) la información que precisaran para el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, el problema mayor que plantean las solicitudes de información es, a mi juicio, la indefinición de sus límites. Dejando a un lado el espinoso asunto de las solicitudes de información de interés particular de los parlamentarios, la principal dificultad radica en saber en qué medida los límites al derecho de acceso a la información que establece hoy el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, son aplicables –o no– al derecho de información de los parlamentarios, que los artículos 7 del Reglamento del Congreso y 20.2 del Reglamento del Senado continúan enunciando en términos sumamente imprecisos¹. Me refiero, en especial, al acceso a las informaciones relativas a sujetos privados que obran en poder de las Administraciones, que en conjunto son prácticamente ilimitadas, así como las relativas a los procesos judiciales en curso. No es de extrañar, empero, esta indeterminación, ya que la cuestión de la confidencialidad de todos estos datos es una cuestión aún pendiente de abordar en profundidad en nuestro ordenamiento jurídico.

2. Las preguntas e interpelaciones al Gobierno –sin duda la más clásica manifestación del control parlamentario– merecen una valoración muy distinta. En términos generales, su interés suele ser muy acusado; y el desarrollo del debate a que dan lugar, digno de ser contemplado. Pero, lamentablemente, carecen del menor impacto público: los medios escritos de comunicación no recogen noticia alguna sobre estas iniciativas, y la televisión solo reproduce segmentos brevísimos, de escasos segundos, normalmente referidos a los momentos más ácidos del debate (no al objeto nuclear de las intervenciones), de manera que el conjunto de la población se mantiene enteramente ajeno a estas actividades, ignorándolas casi por completo.

Esta situación no es imputable a ningún fenómeno de degeneración o fatiga del sistema democrático, sino a un estado permanente de completo desinteresamiento por parte de los ciudadanos. En ningún momento de nuestra aún corta historia constitucional se ha producido un movimiento de atracción hacia el desarrollo de los debates parlamentarios, en general (salvo respecto de algunas mociones de censura), a los que se presta una atención

¹ No me consta, por lo demás, que se hayan dictado las normas de adaptación que prevé la disposición adicional octava de la citada Ley 19/2013; las aprobadas en relación con el acceso a informaciones sobre la actividad propia de las Cámaras (Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015) no responden a esta cuestión, obviamente.

similar a la de las peleas de los chiquillos en el patio del colegio, partiendo de la suposición –injusta, pero real– de los políticos solo discuten de “sus cosas”, que poseen una nula relevancia en la vida cotidiana de los españoles.

Aunque sea imputable a una cierta cortedad de miras, lo que preocupa a un ciudadano de a pie, y lo que quizá le gustaría ver discutir a los grupos parlamentarios, es, por ejemplo, por qué las líneas de cercanías de Madrid o Barcelona se detuvieron o congestionaron un día determinado o, por citar un caso de estos mismos días, cuándo y cómo y si va a suprimirse el peaje de las autopistas. Solo raramente estas cuestiones, a veces muy pedestres, hacen aparición en las sesiones de control del Gobierno, que se dedican a temas mucho más incisivos, pero ajenos al sentir del común de los ciudadanos. Y a ello ha de añadirse el resultado escasamente aclaratorio de los debates entablados en torno a las preguntas e interpelaciones, en los que solo muy raramente alguna de las partes da su brazo a torcer y acepta los alegatos de la contraria, permitiendo formarse una opinión solvente.

3. A las técnicas de control expresamente previstas en la CE han de añadirse las acuñadas por los Reglamentos de las Cámaras, cuyo destino final no se diferencia mucho del que acabamos de describir.

a) Las PNL o proposiciones no de ley permanecen, en grado aún mayor que las preguntas, en la más completa oscuridad para la opinión pública. La mayor parte de ellas se tramitan en sede de Comisión, a las que los medios suelen ser mucho más renuentes a acudir; y aunque –al contrario de lo que sucede con las preguntas– muchas de ellas se refieren a cuestiones que sí poseen una concreción e incidencia intensas en colectivos ciudadanos, suelen permanecer completamente desconocidas, salvo en la prensa local. En la realidad, las PNL no son, en muchos casos, más que la ocasión en que un diputado o senador que carece de la condición de portavoz puede hacer valer sus posiciones políticas ante el electorado de su provincia o municipio.

b) Las comparecencias merecen una valoración distinta. Salvo excepciones, poseen un interés extraordinario por la información que el respectivo responsable político suministra en sus intervenciones (interés que, por cierto, suele ser inversamente proporcional a su rango jerárquico); si de algo valiera, he de decir que casi todo lo que he aprendido de la Administración, a lo largo de mi vida como servidor parlamentario, ha sido escuchando

con atención a los sucesivos comparecientes. Pero también he de advertir que la atención que los parlamentarios prestan a tales intervenciones es muy escasa: su preocupación, lógica, se centra en los concretos puntos –críticos o laudatorios– que van a proceder a exponer, y en su preparación; de tal manera que el debate posterior a la intervención suele carecer de cualquier tipo de conexión con la exposición hecha por el compareciente.

Por lo demás, siempre he pensado que el formato de las comparecencias es manifiestamente inadecuado desde el punto de vista del control. La misma situación física del compareciente, frecuentemente situado en lugar alzado y preferente, y flanqueado por la mesa de la Comisión, invita a una actuación de lucimiento personal, en la que se hace patente la posición de superioridad natural que todo Gobierno posee. La acumulación, muy frecuente, de sus respuestas respecto de todos los parlamentarios antes intervinientes, le permite eludir cualquier contestación a cuestiones incómodas. Las comparecencias, por estas razones, no resultan ser un trámite de interrogatorio a alguien que se presenta para ser preguntado, sino una sucesión de discursos desconectados entre sí; a lo que coadyuva la incontinencia verbal de muchos parlamentarios, que sustituyen las cuestiones concretas por largas intervenciones que agotan el tiempo reglamentariamente asignado. Por fortuna, en la columna del haber ha de resaltarse el exquisito ambiente de cortesía que caracteriza a estos trámites, que solo excepcionalmente se rompe.

c) Por fin, de las comisiones de investigación se ha dicho casi todo en un sentido negativo: pero es inexcusable reproducirlo aquí, como testigo de excepción participando en seis de ellas. De una parte, su más que cuestionable existencia en las ocasiones en las que se halla en fase de instrucción un proceso penal sobre los mismos o similares hechos. Su legitimación en base a la distinción entre responsabilidades penales y políticas es sencillamente falsa, porque las preguntas que suelen hacerse a algunos de los comparecientes no se distinguen apenas de las que antes o después les ha formulado el juez de instrucción, la fiscalía o la acusación particular. Y, aunque no sea cierto en muchos casos que estas comisiones pretenden establecer juicios paralelos, lo cierto es que en la práctica operan como tales, a través de los resúmenes que se entregan a los medios de comunicación, generando una presión sobre la judicatura que muchas veces no resulta soportable.

Por lo demás, nada más inadecuado, a la luz de la práctica, que el nombre que se asigna a estas comisiones. De una parte, su eficacia investigadora es prácticamente nula: no me duelen prendas en declarar que en ninguna de las ocasiones en que me he visto obligado a participar en alguna de ellas, escuchando a los comparecientes y analizando los documentos aportados, he conseguido obtener más que una lejana y borrosa impresión acerca de los hechos supuestamente investigados; aunque no descarto que ello pueda deberse a mis limitadas entendederas. El trabajo de estas comisiones comienza, en realidad, por su terminación: con el diseño aproximado de unas conclusiones preconcebidas que se vierten luego al informe final, mejor o peor fundamentadas con el resultado de las comparecencias. Todo ello confirma lo que se ha dicho en múltiples ocasiones: que estas comisiones no se constituyen para indagar nada, sino como un instrumento de desgaste del Gobierno o partido supuestamente investigado; lo que cuenta no es el informe final, que nadie lee, sino las noticias que se proporcionan a los medios acerca de quiénes comparecen (y del paseíllo del compareciente: casi nunca de lo que declara) y de algunas preguntas que se les formulan, debidamente sintetizadas para que tengan cabida en los segundos que cada informativo les dedica. La prolongación artificial de las actividades de la comisión, multiplicando artificialmente las comparecencias, no persiguen más que el mantenimiento de la noticia en los medios, intentando intensificar, gota a gota, la erosión del prestigio de quien es investigado.

III. NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO

Las valoraciones vertidas en las páginas que preceden hacen innecesario justificar la necesidad imperativa de una profunda reelaboración de los instrumentos de control parlamentario. El escueto debate oral, desde los escaños, ha devenido prácticamente inútil, por dos razones.

Primera, por la desaparición del poder de la palabra. El parlamentarismo clásico se basaba en el presupuesto implícito de que quien no intervenía se hallaba dispuesto a escuchar e incluso a dejarse convencer por la fuerza de los argumentos, y a actuar en consecuencia. Pero la estructura cerrada de los partidos ha terminado haciendo inútil el diálogo, porque quien escucha no está dispuesto siquiera a atender, sino solo a replicar dialécticamente, por más que íntimamente comparta las razones que se le alegan. Bajo una débil apariencia de razonabilidad, la impresión que

producen muchas intervenciones es perseguir crear una imagen de aquél a quien se dirigen como un tonto o un malvado. Ningún parlamentario de la oposición tiene la menor esperanza de convencer a nadie y de conseguir que el Gobierno haga algo sensato: sabe que cualquier propuesta o sugerencia, por sensata u obvia que sea, será rechazada solo por razón de su origen; lo cual invita a la formulación de propuestas o a la adopción de actitudes disparatadas, que son, por lo exótico, las que más probabilidades tienen de salir en los medios. En esta situación es comprensible el desaliento que se apodera de muchos parlamentarios serios y responsables.

Y segunda, por la dependencia estricta respecto de los referidos medios, que ya antes se describió a propósito de las preguntas. A través de las técnicas de control, los parlamentarios de la oposición tratan de hacer llegar sus críticas al electorado. Pero sus intervenciones carecen, al parecer, de interés periodístico, salvo por lo grueso o anómalo de las mismas: la prensa escrita, sumida en una crisis galopante, centra sus esfuerzos en la inserción de columnas de opinión, que solo tangencialmente aluden a las actuaciones parlamentarias; y la televisión, único medio informativo de una inmensa mayoría de españoles, reduce las noticias del parlamento a flashes fugaces de contados diputados o senadores; las auténticas declaraciones, que la televisión prefiere, son las que los parlamentarios realizan fuera del hemiciclo, haciendo emerger una sonrisa entre la nube de micrófonos que les asedian y lanzando exclusivamente expresiones susceptibles de ser utilizadas, en el mejor de los casos, como titulares periodísticos (que son normalmente las más triviales y de impacto).

El segundo de estos problemas no tiene solución, pero sí el primero, por más difícil que sea. Todas las técnicas de control descritas (salvo las comisiones de investigación, cuyo mejor destino sería su desaparición) pueden ser útiles siempre que, a parte de alterar su formato, se utilicen con la decisión de hacer, en conjunto, cosas positivas para el país: queriendo enterarse, de verdad, de lo que el Gobierno hace (y no solo de las cosas por las que puede ser atacado); queriendo proponer cosas sensatas y viables; queriendo escucharlas y queriendo dejarse convencer en lo que sea razonable y no atente a los principios ideológicos nucleares del partido en el poder. A lo largo de mi vida activa he tenido que dar lectura a millares de enmiendas de los partidos de oposición, de las cuales hubiera aceptado personalmente muchos centenares, que no obstante fueron rechazadas sin razón sólida alguna.

Y para todo ello, la publicidad es no solo innecesaria, sino perturbadora. La dependencia respecto de los medios, y la atención obsesiva que prestan a éstos los miembros de la clase política, no hacen sino trasladar, a los propietarios de aquéllos o a los gestores de sus informativos, la función de control del Gobierno que corresponde institucionalmente al parlamento, porque los mensajes que los parlamentarios elaboran son luego desechados, fragmentados o reinterpretados por los expertos en comunicación de cada medio; en ocasiones, con el objetivo de incrementar la tirada o la cuota de audiencia; y, en las más, al servicio de una concreta opción ideológica (que puede ser la misma que la del parlamentario autor de la noticia, o la contraria). Por ilusorio que pueda parecer, creo que es necesario devolver al Parlamento el control efectivo del Gobierno; y eso pasa por dejar de convertir a las Cortes en un plató de televisión en el que solo se permite a los parlamentarios desempeñar un papel secundario, siempre condicionado al puro impacto de la noticia.

IV. LAS TÉCNICAS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

1. El diseño que la CE hizo de la responsabilidad del Gobierno comienza, en este Título, con una declaración que pone de relieve la naturaleza tendencialmente presidencialista con la que se concibió al poder ejecutivo. La responsabilidad del Gobierno ante el Congreso de los Diputados (solo ante el Congreso) es solidaria, lo que supone que cualquier reproche que parlamentariamente pueda hacerse a uno o más de los miembros del Gobierno tiene como destinatario último a su Presidente y, por extensión, a los restantes integrantes del equipo de gobierno, cuyo destino se encuentra irresolublemente unido. Así lo acredita (i) no solo el que la investidura se refiere exclusivamente al Presidente, sino también (ii) el que los medios de destitución de que dispone la Cámara (cuestión de confianza, moción de censura) se refieren solo a él; y, asimismo, (iii) que el cese del Presidente del Gobierno conlleva el cese automático de todos los ministros, como prevé el artículo 101.1.

Es cierto que la solemne declaración del artículo 108 se encuentra en cierta forma contradicha por la que hace el artículo 98.2, que reconoce la “responsabilidad directa” de los miembros del Gobierno por la gestión que lleven a cabo. Esta aparente antinomia pretendió ser salvada por algún autor, sugiriendo que el artículo 98.2 haría referencia a la responsabilidad

civil o penal de los ministros, no a la de carácter político: la práctica, sin embargo, ha improvisado una solución diversa, la de las conocidas como mociones de reprobación, traídas de la experiencia constitucional alemana, en las que la Cámara manifiesta formalmente su desagrado por la actuación de un ministro, sugiriendo al Presidente –explícita o implícitamente– su destitución.

La solución es ingeniosa y, ciertamente, no cabe calificarla como contraria al principio proclamado en el artículo 108. Las mociones de reprobación no son una técnica de responsabilidad política, sino una manifestación más del poder de control del Parlamento que, obviamente, carece de cualquier efecto jurídico directo. Por lo demás, estas mociones no han respondido, en la práctica, a la expresión de una censura global de la actuación de un ministro; se han formulado, invariablemente, con ocasión de una decisión o política concreta, lo que hace desproporcionada la suposición de que las mismas creen una obligación del Presidente de sustituir al ministro reprobado. Lo cual, por otra parte, no tendría demasiado sentido, porque –siempre en la práctica–, el uso de la figura de un ministro como objeto de la reprobación ha sido puramente instrumental: el reproche se ha dirigido invariablemente al Presidente del Gobierno, en el marco de una continua estrategia de desgaste de su imagen.

2. La primera de las técnicas de responsabilidad política que la CE prevé es la cuestión de confianza, de la que cabe decir muy poco, tanto en el terreno de la interpretación jurídica como de la praxis política.

En el primero de estos campos, la única duda que el texto del artículo 112 puede suscitar es el silencio que guarda acerca de si la cuestión podría utilizarse como palanca para forzar la aprobación de un texto legal, como es habitual en otros textos constitucionales (como prevé el artículo 49 de la vigente Constitución de la República Francesa). La respuesta negativa viene proporcionada no solo por los trabajos de elaboración de la CE (en los que se rechazaron varias enmiendas en ese sentido), sino por la redacción del propio texto, que limita el objeto de la cuestión al “programa” de Gobierno o a una “declaración de política general”. Y, aunque no cabe excluir la posibilidad de unir físicamente una cuestión de confianza al trámite de aprobación de un proyecto de ley en régimen de lectura única (o de parte del mismo, como sucedería con la votación de totalidad del proyecto de Presupuestos y de la

cifra total de gasto), siempre se trataría de dos cuestiones diferentes, que requerirían votaciones separadas.

Esta limitación de objeto es, sin duda, el mayor inconveniente para la utilidad de la cuestión de confianza. La facultad de dimisión del Presidente del Gobierno existe siempre y no se condiciona a la concurrencia de ninguna circunstancia habilitante (artículo 101.1); y la indagación de si el Presidente continúa contando con el respaldo de la Cámara es un hecho para cuyo conocimiento no es necesaria la tramitación de cuestión alguna. Por lo demás, el que la aprobación de la cuestión requiera meramente el voto favorable de la *mayoría simple* de los Diputados dice muy poco acerca de la existencia de una confianza efectiva del Congreso, por cuanto el resto de la Cámara puede continuar rechazando cuantas medidas y proyectos se le presenten. El voto a favor de la cuestión solo expresa la decisión de no querer afrontar un nuevo proceso de investidura, que sería obligado de acuerdo con el artículo 114.1.

En la práctica, la cuestión de confianza parece reservada a aquellos supuestos en los que el Presidente del Gobierno alberga serias dudas acerca de la fidelidad del grupo o grupos parlamentarios con cuyo voto se le invistió, forzando a éste o éstos a posicionarse formalmente (aunque, como es evidente, tal posicionamiento no asegura que las discrepancias internas desaparezcan). Tal fue, muy probablemente, la causa que movió al presidente Suárez a hacer uso de esta medida en septiembre de 1980, cuando su liderazgo de la UCD estaba en pleno proceso de descomposición; y es esta misma circunstancia la que explica que en los treinta y ocho años siguientes haya vuelto a ser planteada sólo otra cuestión de confianza; y la que augura que, muy probablemente, no se vuelva a suscitar.

3. La moción de censura, regulada en el artículo 113, merece una valoración muy distinta. Nada es necesario recordar sobre su justificación institucional, que es obvia: quien ha investido a un Presidente puede legítimamente privarle de su cargo y sustituirle por otro. Tampoco el análisis del artículo permite detectar dudas en su redacción: la única referencia –mínimamente ambigua– a las “mociones alternativas”, que hace su apartado 3, fue rápidamente disipada por el Reglamento del Congreso de los Diputados, en el sentido de que habría de tratarse de mociones de censura que contuvieran, también, una propuesta de candidato a la presidencia

(artículo 176.2). El Reglamento regula la cuestión del orden en que han de tramitarse las sucesivas mociones estableciendo un criterio discutible (el del orden de su presentación, siendo así que, lógicamente, deberían seguir el marcado por el mayor número de previsibles apoyos: artículo 177.3). El tema, en todo caso, no parece relevante, dado que esta hipótesis no se ha planteado hasta la fecha.

Los problemas de todo orden provienen, como se ha dicho muchas veces, del carácter constructivo de la moción. En él se pusieron muchas esperanzas, al importarlo de la Ley Fundamental de Bonn, como medio preventivo de la inestabilidad gubernamental endémica que afectaba a la República Italiana por aquellas fechas (y antes de 1958, a la IV República Francesa); y es evidente que los efectos perseguidos se han hecho realidad, permitiendo que los sucesivos mandatos presidenciales hayan tenido una duración más que estimable. Pero no todo son luces en la regulación de esta técnica de responsabilidad política.

a) Una disfunción –ciertamente menor– viene inducida por la naturaleza ambivalente de la moción, que no solo pretende justificar la conveniencia de destituir al Presidente, relatando sus desaciertos, sino también la procedencia de investir al candidato, exponiendo su programa de gobierno. No se trata de la relativa complejidad que supone para los oradores censurar y proponer en el mismo acto, sino del hecho de que, por la propia naturaleza de la pugna electoral, a la que luego aludiré, el equilibrio de la moción se desplaza notoriamente hacia el campo de la censura o reproche. En todas las sucesivas que me ha sido permitido contemplar, las propuestas positivas de los candidatos han ocupado un papel muy secundario, y en algunos casos, inexistente.

No me engaño, naturalmente, con una magnificación del papel que debe cumplir un programa de gobierno, cuya volatilidad es un hecho pacífica e incomprensiblemente aceptado desde la célebre *boutade* del profesor Tierno Galván (para los más jóvenes: los programas están para no cumplirlos). Pero no cabe dudar de que el apoyo al candidato se presta prácticamente a ciegas en lo que se refiere a sus intenciones declaradas ante la Cámara (un desconocimiento que incluye a los propios miembros de su grupo). Lo cual supone que las mociones de censura tienden a ser, valga la redundancia, de mera censura o carácter negativo: más aún, en aquellas de

finalidad puramente testimonial, por no gozar de antemano con una mayoría de apoyo garantizada. Y es curioso, por lo demás, que el Reglamento del Congreso, al regular el trámite de las mociones de censura en su artículo 177, no prevea en lugar alguno la intervención del Presidente censurado, que podría estar imposibilitado para intervenir si no fuere Diputado (las únicas intervenciones previstas son las de un Diputado firmante de la moción, la del candidato propuesto y la de un miembro de cada grupo parlamentario; es dudoso que la posibilidad de intervención que reconoce a los miembros del Gobierno el artículo 70.5 sea aplicable a las mociones de censura).

b) La eficacia del carácter constructivo de la censura ha tenido su principal apoyo en el rígido posicionamiento ideológico de los partidos españoles y en su estructura fuertemente jerarquizada, derivada de la peculiaridad del sistema de listas cerradas y bloqueadas, que hace muy difícil la ruptura de la disciplina del voto. El objetivo prácticamente exclusivo de los partidos se centra en la ocupación del poder ejecutivo y de los niveles superiores de la Administración, lo cual dificulta en extremo la consecución de acuerdos acerca de un candidato que, con toda probabilidad, tenderá a la formación de un gobierno monocolor, marginando del mismo a quienes le presten su apoyo.

Todos los partidos, por lo demás, conocen a la perfección el considerable poder de influencia que cualquier Gobierno posee sobre la evolución de las tendencias electorales, y no solo por su control de los medios públicos de comunicación. Hasta que se ven obligados a adoptar medidas impopulares, los partidos que apoyan a un Gobierno se benefician de un incremento en la intención de voto; de un voto que, naturalmente, arrancan del disfrutado por los partidos ideológicamente afines, que son quienes normalmente –salvo los excepcionales supuestos de “pinza”– han de apoyar la moción. Apoyar una moción, sin entrar a formar parte de un gobierno de coalición, supone una pérdida de votos a medio plazo, un escenario que hace muy poco apetecible otorgar apoyos.

c) Un nuevo factor que debilita la eficacia del carácter constructivo de la moción se encuentra en la composición del sistema de partidos. Cuando el electorado se escinde en dos grandes bloques, de derecha y de izquierda –por emplear las denominaciones tradicionales–, es obvio que el candidato que pretende ser investido en la moción parte de una situación de

minoría parlamentaria, y que, por tanto, ha de obtener la mayoría absoluta que el artículo 113.1 exige recabando y obteniendo los apoyos de grupos afines, mucho más minoritarios que aquél al que pertenece; grupos que, por naturaleza, carecen de toda posibilidad real de alcanzar el gobierno y que, incluso, se encuentran separados del partido al que el candidato pertenece por diferencias ideológicas abismales. Nada distinto, por lo demás, es lo que sucede en el trámite de investidura, en el que, del mismo modo, la incapacidad de los partidos mayoritarios para lograr acuerdos de gobierno confiere a determinadas formaciones regionales una relevancia política que no guarda proporción alguna con su peso parlamentario ni, por supuesto, con su respaldo electoral.

A lo que quiere aludirse, en definitiva, es a la paradoja de que un sistema diseñado para lograr la estabilidad gubernamental se pone naturalmente en manos de grupos políticos que carecen de interés alguno en asegurar dicha estabilidad, y cuyos apoyos solo pueden ser concedidos a cambio de contraprestaciones específicas, inmediatas y muy sustanciales, que, cuando menos, nada tienen que ver con la gobernabilidad del país. Intentar justificar tal resultado recordando que en política nada se da gratis es un ejercicio de ilícito pragmatismo que linda con la irresponsabilidad: la elección del Presidente del Gobierno es, por la fuerza de las cosas, la acción política capital de todo nuestro sistema político, porque de él, y no del Parlamento, depende la marcha de toda la comunidad: y esta acción no puede estar motivada, bajo ningún concepto, por ningún estímulo u oferta distinta que la que asegure el mejor gobierno posible, sea de la ideología que sea; esto es lo que ocurre en las sociedades mercantiles sanas, y aceptar que el mando de una nación pueda encomendarse en base a motivaciones distintas es, dicho sea con todas las letras, inadmisibile.

d) Todo lo expuesto lleva a la conclusión de que, en la práctica, y como nuestra experiencia constitucional acredita, las mociones de censura solo pueden ser empleadas útilmente con alguno (o varios) de estos objetivos: primero, proporcionar visibilidad a un líder emergente, concentrando en él la atención del electorado y permitiéndole ganar cuota de cara a procesos electorales posteriores. Segundo, reforzar el liderazgo del candidato en el seno del partido al que pertenece, cuando tal liderazgo es parcial o discutido. Y tercero, desgastar el prestigio del Gobierno investido por la Cámara, aprovechando la acogida excepcional que la moción de censura tiene en los

medios de comunicación para difundir mensajes relativos a sus fallos y carencias (en cuyo caso, la moción pasa a ser una modalidad atípica del control parlamentario). Obviamente, en todos estos casos, en los que la moción de censura no tiene posibilidad razonable de prosperar, su empleo, puramente instrumental, no parecer ser lo más deseable, por más que sea legítimo.

Por el contrario, sí es coherente con la finalidad institucional de la moción el objetivo de expulsar del poder a un Gobierno minoritario. Se trata, sin duda, de una finalidad constitucional y políticamente correcta, si bien adolece del inconveniente de no asegurar la estabilidad del Gobierno formado por el candidato triunfante ni el normal ejercicio de sus funciones. Las contraprestaciones exigidas por los grupos minoritarios que apoyan la moción pueden ser contradictorias entre sí, imposibles de ser satisfechas en su integridad, o incluso incompatibles con los intereses electorales del partido al que el candidato pertenece. Ciertamente, la insatisfacción generada por el incumplimiento de los compromisos asumidos no dará lugar a mociones de censura de sentido contrario cuando la confrontación entre los grupos de apoyo y el que soportaba al Gobierno desalojado sea completa: pero, aunque la estabilidad del nuevo ejecutivo se mantenga, los inevitables incumplimientos de compromisos muy dispares pueden generar un ambiente parlamentario enrarecido, en el que los grupos decepcionados no tenderán a facilitar la aprobación de las medidas que el Gobierno proponga.

V. EL *BACKGROUND* DEL CONTROL Y DE LA RESPONSABILIDAD

El sucinto recorrido que nos ha sido posible hacer por los instrumentos que regula el Título V de la CE revela la desnaturalización de que han sido objeto en nuestra práctica constitucional. Con las excepciones que ya se mencionaron, todos han sido utilizados con fines no coherentes con los propios y usuales a que deben servir en cualquier régimen democrático. Ello ha ocurrido por razones que tienen que ver con las peculiaridades de nuestro sistema político y, en particular, de los partidos, a las que es inexcusable dedicar algunas consideraciones finales.

Una de las más perversas herencias que nos transmitió el régimen del general Franco ha sido el prestigio social extraordinario que reviste a los titulares del poder ejecutivo y a sus mandos inmediatos, que les sigue haciendo ser objeto de una apatencia desmesurada. Por más que se trate,

en la actualidad, de ocupaciones pésimamente retribuidas, de desempeño ingrato, corta duración y alto riesgo penal, la parafernalia generada en aquella etapa política y los poderes extraordinarios y discrecionales de decisión que poseen en una economía fuertemente intervenida rodea a sus titulares de un entorno de adulación y solicitudes que fascina al deseo de reconocimiento social de no pocas personas (y de muchas que se niegan a reconocerlo).

Esta apatencia reviste una intensidad máxima en el seno de las estructuras superiores de los partidos, integradas de modo creciente por personas que no han conocido otras ocupaciones que las obtenidas sucesivamente en los diversos escalones locales de aquéllos, o tareas muy subordinadas y poco gratificantes en el seno del empleo público. Es humanamente comprensible, por tanto, que dichas personas ejerzan una presión apremiante sobre sus líderes para conseguir ocupar el gobierno y poder optar, así, a la pedrea del millar largo de cargos de designación política estricta en su Administración: nada ha cambiado desde el amargo juicio que formuló Max Weber hace ya casi un siglo al decir que “toda lucha entre partidos persigue no solo un fin objetivo, sino también y ante todo el control sobre la distribución de los cargos”. En este contexto, toda la actividad desarrollada por los partidos (entiéndaseme bien: de todos y en todas las épocas de nuestra corta historia constitucional) se dirige obsesivamente a la consecución del Gobierno.

Este objetivo, visto desde la oposición, ofrece dificultades considerables. En nuestro país, la cultura política tiende a asegurar la permanencia en el tiempo de los Gobiernos, hagan o no bien su tarea; y los sucesivos procesos electorales han puesto de manifiesto que los ciudadanos deciden desalojar a un determinado Gobierno no por un análisis comparativo favorable de los partidos que aspiran a él, sino por el desagrado que el actual les produce. Como se dice —vulgarmente, pero con acierto— las elecciones nunca las gana la oposición: las pierde el Gobierno. Y, además, la expulsión de los Gobiernos, en las elecciones en que ello ha tenido lugar, se ha producido, mayoritariamente, no por una valoración negativa de su actuación, sino por el descrédito sembrado acerca del comportamiento personal y ético de sus líderes. El presidente González Márquez fue relevado en las elecciones de 1996 como consecuencia de escándalos de financiación y pagos en B (mucho más que por su lucha irregular contra ETA); el presidente Aznar López (o su partido) perdió las elecciones de 2004 por efecto de los rumores (ciertos o

falsos, es lo mismo) difundidos acerca de un engaño a la ciudadanía sobre la autoría del terrible atentado de 11 de marzo; el presidente Rodríguez Zapatero, por la creencia (igualmente fundada o infundada, es igual) en haber ocultado la explosión de la crisis de 2008; y el presidente Rajoy Brey, muy recientemente, por la sucesión de escándalos judiciales relativos a la financiación irregular de su partido (aunque el cese de este último no se produjo en virtud de unas elecciones; pero el resultado de éstas, de haberse celebrado, hubiera producido probablemente el mismo efecto que la moción de censura).

Esta simplista conclusión de sociología electoral se ha utilizado como directriz fundamental en el diseño de la estrategia de todos los partidos con posibilidades reales de acceder a gobernar, cuya actividad de control parlamentario (y de exigencia de responsabilidad) ha estado presidida, en todas las ocasiones antes citadas, por la idea exclusiva de conseguir el desgaste del Gobierno y del partido que le apoya mediante la difusión sistemática, en todos los medios de comunicación a su alcance, de mensajes de descrédito personal.

La valoración que cada uno pueda hacer de esta modalidad de lucha política es una cuestión personal en la que, obviamente, no voy a entrar, y que en todo caso respeto. Tampoco expresaré la mía, y sería preferible que nadie la suponga, porque probablemente se equivocará. Pero cualquiera que sea el juicio ético que merezca, creo objetivamente que la utilización del descrédito personal como medio de lucha política tiene, objetivamente, efectos secundarios muy graves sobre nuestro sistema político, que se producen en cascada. *Primero*, el descrédito personal de los gobiernos es replicado con idénticas acusaciones, que afectan a miembros distinguidos de la oposición. *Segundo*, el ventilador de basura termina contaminando, injustamente, a la totalidad del colectivo político (e indirectamente, a las instituciones de las que forma parte). *Tercero*, la pérdida de dignidad de la clase política conlleva un creciente desapego de la ciudadanía hacia el sistema político y, lo que es más peligroso aún, conduce a la infundada creencia de que los regímenes democráticos son más corruptos e ineficientes que los autoritarios. *Cuarto*, el descrédito, cuando surte efectos, produce un consumo acelerado del personal político más válido, del que el país no anda precisamente sobrado, al que se destruye y se aleja definitivamente de la política. *Quinto*, produce también una creciente renuencia de las personas más válidas y competentes de la sociedad civil a asumir cualquier

tipo de compromiso político de cierta relevancia, que solo puede producirle disgustos. Y *sexto* (aunque no último), la deserción o renuncia anticipada de las personas más válidas intensifica el alto grado de endogamia que afecta a la clase política española, su indeseable profesionalización y, por qué no decirlo, determina un continuo descenso del nivel personal e intelectual de sus miembros.

A la vista de lo expuesto, parece haber muchos motivos para contemplar con pesimismo el futuro inmediato del sistema político que disfrutamos; pero no quisiera dejarme llevar por él. Hace algo más de cuarenta años, muchos nos hallábamos estremecidos ante la nada ilusoria probabilidad de una segunda contienda civil. Lo que poco después ocurrió fue considerado por algunos como un hecho milagroso; para mí, sencillamente, un triunfo de la sensatez colectiva de un país. No creo que esta virtud haya desaparecido entre nosotros, y confío en que termine forzando a la clase política a dar un giro radical a sus estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRUEGO RODRÍGUEZ, G.: “Sobre el “derecho a la documentación” de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, 2003, pp. 355-378.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M.: “Las solicitudes de información al Gobierno como forma de control parlamentario”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007, pp. 347-361.
- ELÍAS MÉNDEZ, C.: *La moción de censura en España y Alemania*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- EMBID IRUJO, A.: “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1992, pp. 7-30.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp 37-98.
- GARCIA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARRORENA MORALES, A.: “Cuestión de confianza”. En: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. [Dir.]: *Diccionario del sistema político español*. Akal, Madrid, 1984.

- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M.: “Las comparecencias ante las Comisiones de las Cortes: ¿control o información?”. En VV. AA.: *Homenaje al Profesor Garrido Falla*. Editorial Complutense, Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *La cuestión de confianza*. McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: “Sobre el control parlamentario en Comisión”. En: *Política y sociedad, estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1987.
- MANCISIDOR ARTARAZ, E.: “El derecho de los parlamentarios a recabar información”. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, 1989, pp. 161-206.
- MELLADO PRADO, P.: *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1988.
- MOLERO ALONSO, D.: *Las interpelaciones parlamentarias*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- MONTERO GIBERT, J. R.: “La moción de censura en la Constitución de 1978”. En: RAMIREZ, M. [Ed.]: *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*. Zaragoza, 1979, pp. 273-305.
- NAVAS CASTILLO, F.: *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Colex, Madrid, 2000.
- PEÑARANDA RAMOS, J. L.: *Información parlamentaria, poderes públicos y sector público*, en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- REQUEJO PAGÉS, J. L.: “Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, pp. 73-90.
- RUBIO LLORENTE, F.: “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”. En: VV. AA.: *Gobierno y Administración en la Constitución* (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), vol. I. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- SAINZ MORENO, F.: *Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras*, en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- SIMÓN YARZA, F.: “La moción de censura: ¿constructiva u obstructiva?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, 2015, pp. 87-109.
- TORRES BONET, M.: *Las comisiones de investigación, instrumento de control parlamentario del Gobierno*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- VÍRGALA FORURIA, E.: *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.