

EN LOS INTERSTICIOS DEL REGLAMENTO: ANÁLISIS DE LAS FACULTADES DE DIRECCIÓN POLÍTICA DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS

FABIO PASCUA MATEO (*)

«Señor: Las Córtes van á hablar a V.M., estimuladas de los sentimientos de amor y respeto que animan á todos los Españoles, y muy particularmente á los que tienen la honra de ser sus legítimos representantes. Elegidos libremente por sus respectivas provincias para cuidar del bien de la Patria, no cumplirían tan augusto encargo, ni llenarían sus sagrados deberes, si al ver logrados los fines que se propuso la Nación en su heróico levantamiento en el año de 1808, al mirar casi concluida tan desastrosa guerra, destronado el Tirano, y á V.M. en medio de sus fieles súbditos, no elevaran su voz hasta V.M. para expresarle, aunque débilmente, la laudable impaciencia con que la Nación y sus Representantes anhelan el momento en que venga V.M. á ocupar el Trono que le han rescatado sus pueblos...»

Petición enviada por las Cortes a Fernando VII
el 25 de abril de 1814 (1)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. - 2. BOSQUEJO HISTÓRICO. - 3. BREVE ESTUDIO COMPARADO. - 4. LAS PETICIONES INSTITUCIONALES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL ACTUAL. - 4.1. *Las solicitudes de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas al Gobierno prevista en el art. 87.2. CE.* - 4.2. *Las proposiciones no de ley, mociones o resoluciones del Congreso de los Diputados y del Senado.* a) Origen y clases. b) Tramitación. c) Efectos. d) Las mociones de reprobación individual a un miembro del Gobierno.

(*) Letrado de las Cortes Generales.

(1) Tomado de FERNÁNDEZ MARTÍN, M., *Derecho parlamentario español*, 2, Textos Parlamentarios Clásicos, facsímil de la edición de 1885, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, págs. 541 y 542.

1. INTRODUCCIÓN (2)

Escribía James Bryce que al modo como en los territorios comprendidos entre dos fronteras suelen refugiarse quienes huyen de la justicia, así en el terreno situado entre la Ética, el Derecho y la Ciencia política han penetrado términos vagos y ambiguos que han provocado estériles debates y han causado a los estudiosos muy grave perturbación (3). Algo parecido puede apuntarse acerca del derecho de petición a los poderes públicos. Éste es un concepto de contenido complejo que engloba diversas acepciones. La más utilizada es, por supuesto, el derecho de petición de los particulares, sea individual o colectivo, reconocido en el art. 29 de nuestra Constitución de 1978 y desarrollado por la reciente ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Sin embargo, no han faltado históricamente modalidades de lo que pueden llamarse peticiones institucionales, esto es, aquellas que se dirigen entre dos entidades u órganos dotadas ambas de poder político, si bien frecuentemente, al menos para el caso concreto que constituye el objeto de la

(2) Como es notorio, el título se inspira en una frase que, procedente de Summer Maine a través de Maitland, ha sido frecuentemente utilizada por García de Enterría, entre otros lugares en su obra *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas Madrid, 1991, pág. 112. La elección del mismo pretende subrayar el hecho de que, al igual que el derecho inglés define sus categorías jurídicas en función de la práctica judicial (como es el caso de la distinción entre *common law* y *equity*) así también las Asambleas parlamentarias han determinado con cierta frecuencia sus competencias en esta materia amparándose únicamente en lo que Prim calificaba de «la firme sanción de los hechos».

(3) Citado por PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de derecho político*, Cívitas, Madrid, 1989, pág. 124.

petición, en una posición desigual, pues sólo a una compete la decisión final (en caso contrario, de competencias compartidas, existen normalmente otras vías para la relación entre ambos órganos). Este tipo de peticiones, que en rigor son exclusivas de la civilización europea occidental, se mantiene con fuerza no desdeñable en el derecho actual, bien directamente, bien bajo otra veste jurídica, como son las proposiciones no de ley o mociones aprobadas por las Cámaras parlamentarias, a pesar de que su importancia ha decrecido desde que los órganos legislativos (titulares por lo general de este derecho frente al poder del monarca, medieval o constitucional) ostentan otros medios jurídicamente más poderosos para ejercer sus potestades.

2. BOSQUEJO HISTÓRICO

Como ya he adelantado en la introducción, esta modalidad sólo ha sido viable allí donde ha existido un cierto reparto del poder que permita un mínimo de pluralismo en la acción política. En cambio, en las autocracias la presión política puede sólo desarrollarse mediante camarillas en círculos cercanos al autócrata, dominados fundamentalmente por relaciones personales, que caen al margen del fenómeno que estamos estudiando.

Por ello, sólo occidente ha contado hasta fechas muy cercanas con manifestaciones de estas peticiones institucionales. Sin embargo, antes de enumerarlas someramente no puedo dejar de hacer referencia, sin pretender por supuesto ahondar en ello, a una cuestión de interés en estos tiempos, como es el hecho de que hasta fechas muy recientes y aún en la actualidad, es la civilización occidental la que encarna la idea de libertad como principio de organización del poder. Su caracterización como la civilización de la libertad frente a los despotismos orientales, si bien seguramente sea objeto de polémica es, en mi opinión, una cuestión fuera de duda sin que ello implique, es evidente negar la capacidad de los gobiernos libres de asentarse en otras culturas.. Ya Aristóteles advirtió del mayor hábito de los pueblos orientales a la sumisión a autócratas todopoderosos (4). También en la épo-

(4) «Junto a ella hay otra forma de monarquía, como son las monarquías de algunos pueblos bárbaros. Todas ellas poseen un poder parecido al de las tiranías, si bien son legales y hereditarias; pues, al ser los bárbaros por naturaleza de carácter más serviles que los griegos, y los pueblos de Asia más que los de Europa, sufren el gobierno despótico sin ninguna irritación.». ARISTÓTELES, *Política*, libro III, capítulo XIV, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pág. 147.

ca clásica, pueden encontrarse otras menciones en los biógrafos de Alejandro Magno, al referir el rechazo que generó entre griegos y macedonios el intento de aquél de introducir entre sus tropas la práctica de la prosternación o *proskynesis* (5).

Más adelante, con algún matiz no menor, aparece esta misma idea en Guizot, para quien este *appetitus libertatis* procede de los bárbaros germánicos, dada la distinta naturaleza que la libertad tenía, en su opinión, en el mundo antiguo (6). También en Toynbee, para quien la supremacía europea, que él entiende esencialmente política, no es, sin embargo, un fenómeno necesario (7), por no hablar de Max Weber y su defensa de la racionalidad como nota original que fundamenta este espíritu libre (8). No faltan, en fin, entre nosotros, bellísimas páginas dedicadas a este respecto, como son las debidas a Díez del Corral (9).

Sentado lo anterior, procede examinar los supuestos concretos. El precedente más evidente es, desde luego, la acción de las Asambleas estamentales medievales, pero no faltan en la Antigüedad clásica algunos ejemplos

(5) Ésta era una costumbre persa por la que los súbditos saludaban al monarca postrándose en tierra en reconocimiento de su superior rango. No se cree que tuviese el sentido religioso que, al parecer, le reservaban griegos y macedonios y que motivó la fuerte oposición de éstos a la introducción de una práctica que probablemente buscaba unificar los ceremoniales entre europeos y asiáticas. Referencias a la prosternación las encontramos en HERÓDOTO I, 119 y refiriéndose al problema de Alejandro Magno, en CURCIO RUFO, *Historia de Alejandro Magno*, Libro VIII, 5, 6 (Ed. F. Pejenaute en Biblioteca Clásica Gredos, Madrid 1986, págs.435 y ss.); PLUTARCO, *Vida de Alejandro*, 54, 3 (op. cit. Pág.138) y ARIANO, *Anábase de Alejandro Magno*, Libro IV, 9, 9 y ss. (Ed. A. Guzmán Guerra, en Biblioteca Clásica Gredos, Madrid 1982, Págs.28 y ss.; en esta edición se incluye una extensa bibliografía sobre la institución en nota 38).

(6) «Señores, son los bárbaros germánicos quienes introducen este sentimiento en la civilización europea; [...] el sentimiento de la independencia personal, el gusto por la libertad desplegándose a cada evento, sin casi otro objeto que el de satisfacerse; este sentimiento, repito, era desconocido a la sociedad romana, a la sociedad cristiana. Son los bárbaros quienes lo importaron y depositaron en la cuna de la civilización moderna. Y en ella ha desempeñado un papel tan importante, ha producido tan bellos resultados, que es imposible no sacarle a la luz como uno de sus elementos fundamentales.» GUIZOT, F., *Historia de la civilización en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1966, págs. 61 y 62.

(7) TOYNBEE, A., *A Study of History*, Oxford University Press, vol. I, pág. 35.

(8) WEBER, M., *Ensayos sobre sociología de la religión*, Taurus, Madrid, 1984- 1987, vol. I págs 1 y ss.

(9) DÍEZ DEL CORRAL, L., en *El rapto de Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 1973, págs. 69 y ss.

similares. Especialmente destaca a estos efectos la figura señera del Senado romano, el cual, junto a competencias en sentido estricto (aprobación de la creación o disolución de las legiones o utilización del *aerarium populi romani*) poseía esa especial *auctoritas patrum* referida por Mommsem (10) que convertía sus resoluciones (los senadoconsultos) en instrucciones cuyo cumplimiento difícilmente podía eludirse por los órganos dotados de *imperium* (cónsules y pretores, sobre todo) sin ser acusados de infringir el *mos maiorum* o costumbres inmemoriales sobre las que se basaba buena parte del edificio jurídico romano (11).

No obstante es, como se ha señalado, la Edad Media el período en el que la petición de un órgano político al titular de la soberanía adquiere pleno desarrollo, de manera que tras la aparición de las Asambleas estamentales desde finales del siglo XII, se convierte en práctica generalizada de esa constitución pactista bajomedieval de que nos habla García Pelayo (12). Por de pronto, la necesidad del rey de atender de una manera ordenada el cúmulo de quejas, de peticiones y requerimientos de reparaciones de agravios que se le presentaban por las distintas ligas, hermandades o uniones que surgían por doquier (por no hablar de unas ciudades que estaban recuperando su perdida efervescencia política (13)) justificaba en buena medida a ojos del monarca la convocatoria de tales asambleas y la inclusión en ellas del tercer estado, autor de la mayoría de las demandas que le llegaban. Pero no sólo eso, sino que la presentación de tales peticiones o reparaciones de agravios se convirtió en una vía óptima para la obtención de competencias

(10) MOMMSEM, T. *Compendio del derecho público romano*, Jiménez Gil Editor, Navarra, 1999, págs. 552 y ss.

(11) Que la influencia de los senadoconsultos era esencialmente política lo demuestra el hecho de que sólo tras la edificación del nuevo orden constitucional que trajo Augusto so capa de restablecer las instituciones republicanas se concedió fuerza jurídica a estas resoluciones; parece claro que se trata de un intento, no logrado, de mantener la eficacia de unas normas para la que no bastaba la autoridad de una Cámara que difícilmente podía ya imponerse al *princeps*. Para un estudio de la importancia de la tradición en el derecho romano, debe consultarse el clásico IHERING. R. VON, *El espíritu del derecho romano*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 131 y ss.

(12) GARCÍA PELAYO, M., *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*, Ed. Revista de Occidente SA, Madrid, 1968, págs. 123 y ss.

(13) Para un estudio detallado de la lucha de la ciudad medieval por abrirse paso en el mundo jurídico feudal, véase PIRENNE, H., *Las ciudades de la Edad Media*, Alianza Editorial, Madrid, 1978, págs. 111 y ss. Una tesis opuesta, en cuanto a que la ciudad medieval forma parte inescindible del marco institucional del tiempo como espacio imprescindible de libertad en DíEZ DEL CORRAL, L., op. cit., págs. 183 y ss.

legislativas y de otra índole para dichas asambleas, como ha puesto acertadamente de manifiesto entre nosotros Pérez Serrano (14).

Debe notarse, no obstante, que la fuerza vinculante de las peticiones o quejas presentadas por las Asambleas estamentales variaba según los distintos lugares. Así, frente a casos como el de Aragón en el que las peticiones de sus Cortes debían resolverse antes que la concesión de los servicios al monarca, de modo que éste se encontraba constreñido a considerarlas con atención, puede aludirse el de los Estados Generales franceses. Éstos, a pesar de haber solicitado, tardíamente, en su reunión en Blois en 1576 que una queja incluida en los *cahiers de doléances* generales de los tres estamentos tuviera carácter vinculante para el rey, no consiguieron un compromiso formal de la Corona (15). Todo dependía de la posición de fuerza o debilidad que en cada caso concreto ocupasen el rey y los estamentos. Una situación intermedia se producía en la Edad Media castellana, donde las Cortes desempeñaron un protagonismo político indudable durante la Baja Edad Media, aunque sin formalizar jurídicamente garantías como la aragonesa (16).

Durante la Edad moderna existe una tendencia generalizada a la reducción de las potestades de las Asambleas estamentales, lo que redundaba lógicamente en la menor importancia de estas peticiones. Suele destacarse como excepción Inglaterra, donde es el Parlamento el que sale triunfante del largo período de guerras civiles que fue el siglo XVII para este país. Allí la Cámara de los Comunes, que había creado una Comisión de agravios en 1571, hizo de la defensa de su derecho y del de los particulares de someter peticiones al rey en todo tipo de materias (especialmente en la sensible cuestión religiosa) uno de los principales medios de lucha política contra la

(14) «La primera tarea que asumen las Cortes es la de votar los subsidios reclamados por la Corona; mediante quejas, agravios y peticiones se va reclamando luego una colaboración eficaz en la obra legislativa;». PÉREZ SERRANO, N., op. cit., pág. 805. El subrayado es nuestro.

(15) RICHARD, M., *Le droit de petition*, Librairie du recueil Sirey, París, 1932, pág. 86.

(16) Si bien es cierto que en el caso castellano no es posible encontrar recogida esta precedencia durante la Edad media (vid. ESCUDERO, J.A., *Curso de historia del derecho*, Madrid, 1988, págs. 547 y ss.) sin embargo debe destacarse, como apunta VALDEÓN BARUQUE, *Las Cortes de Castilla y León*, Cortes de Castilla y León, 1987, que en la importancia política de esta Cámara tuvo siempre mucha más importancia la historia concreta que el derecho legislado, de modo que durante las crisis políticas de los SS. XIV y XV la atención del monarca a las peticiones que se le formulaban no fue en absoluto escasa.

prerrogativa regia (17). De hecho, la victoria parlamentaria en 1688 redundó no sólo en provecho del poder del Parlamento, sino también en el de los particulares para los que el *Bill of Rights* de 1689 consagra de manera definitiva en la historia constitucional de este país el derecho de dirigir peticiones a los poderes públicos (18).

Sin embargo, no sería justo olvidar en este período una actividad tan intensa como, en general, poco reconocida como fue la de las distintas Asambleas de la monarquía hispánica durante la segunda mitad del siglo XVI y la primera del siglo XVII. Es bien conocida la defensa que de sus instituciones hicieron las Cortes de los distintos reinos de la antigua Corona de Aragón, de la que se hizo eco la doctrina internacional de la época merced a las Memorias de Antonio Pérez y la mucho más interesante *De rege et regis institutione* escrita por Juan de Mariana. Sin embargo, no fue menor el entusiasmo y actividad de las Cortes de Castilla, no sólo como freno a la intervención del monarca o sus validos, sino también como centro impulsor de ideas reformistas que debían sacar a la monarquía de la crisis que se venía percibiendo desde el reinado de Felipe III. Esta actividad se desarrolló en un continuo tira y afloja entre el rey y las Cortes (de especial virulencia bajo el valimiento de Olivares), buscando el primero la aprobación de nuevos servicios y las segundas la aceptación de las propuestas contenidas en distintos memoriales presentados al rey y supuso un auténtico renacer político de una institución muy venida a menos desde la llegada de los Habsburgo a España, un hermoso canto de cisne (no empañado por la pervivencia de no pocos episodios de venalidad de algunos procuradores que fueron atajados con la exigencia de una ratificación posterior por las

(17) En este sentido pueden citarse la imposición a Carlos II del reconocimiento implícito del derecho de petición que en el fondo constituye la famosa *Petition of Rights* de 7 de junio de 1628 (cuya fórmula es, por lo demás, bien expresiva: «Humildemente los señores espirituales y temporales y los comunes reunidos en Parlamento, manifestamos ante nuestro señor soberano, el Rey, Que... Todos los cuales piden humildemente a su más excelente Majestad sus derechos y libertades, de acuerdo con las leyes y estatutos de este pueblo...») y la revuelta frente a la acusación penal iniciada por Jacobo II contra siete clérigos que le habían dirigido una petición para que revocase su Declaración de indulgencia de 1687 (el conocido como *Seven Bishops case*), que supuso el inicio de la Gloriosa Revolución de 1688. Véase RICHARD, M., op. cit. págs. 70 a 72.

(18) Cláusula V del Bill of Rights de 13 de febrero de 1689 (ley de declaración de los derechos y libertades de los súbditos y determinando la Sucesión de la Corona): «Que es un derecho de los súbditos presentar peticiones al Rey, siendo ilegal toda prisión o procesamiento de los peticionarios».

ciudades de los acuerdos tomados por sus representantes) antes de la casi desaparición de este órgano bajo el reinado de Carlos II (19).

Tras la etapa absolutista el derecho de las Cámaras de dirigir peticiones al rey recupera protagonismo durante la forma de Estado que los iuspublicistas alemanes de fines del XIX calificaron de monarquía constitucional (20). En efecto, ya el *Bill of Rights* de 1689, además de contener un reconocimiento expreso del derecho de petición de los súbditos, se presenta formalmente a la manera tradicional de una petición de los Pares espirituales y temporales y los Comunes a los nuevos reyes, de manera similar al *Act of Settlement* de 1701, si bien con la diferencia de que en este último aparece de manera más precisa el carácter de condición de legitimidad que el cumplimiento de los Estatutos tiene para el titular de la Corona. Esta práctica se hace más patente a lo largo de la centuria, de modo que durante todo el siglo XVIII la vía de la petición siguió siendo un medio habitual para que las Cámaras parlamentarias británicas reforzasen su privilegio frente a la prerrogativa regia. De todos modos el momento más notable de su uso vuelve a coincidir con un estallido revolucionario, esta vez frente incluso a la mayoría del Parlamento. Me refiero, claro es, a la primera fase de la Revolución americana,

(19) Ejemplos concretos de esta actividad de las Cortes castellanas los encontramos en ELLIOTT, J.H., *El Conde- Duque de Olivares*, Editorial Crítica, Barcelona, 1991, págs. 114 a 116, 126 a 128 y 162 a 165. Este estupendo hispanista apunta como causa de este renacer político de las Cortes castellanas a la introducción del impuesto de los millones bajo Felipe II, figura tributaria que había de negociarse periódicamente y cuyos réditos se sometían a la gestión directa de las Cortes; su importancia cuantitativa, especialmente notable en la continua crisis hacendística de los primeros Austrias menores, otorgó a la Asamblea un mecanismo de negociación de una fuerza inusitada que fue aprovechado por el patriciado ciudadano hasta el punto que en esos momentos las Cortes castellanas adquieren potestades propias de sus homónimas aragonesas que los monarcas medievales habían rechazado con éxito. Es el caso de la creación de una Diputación de Cortes, ocurrida en 1525, pero plenamente desarrollada durante los años finales del siglo XVI con el fin de llevar a cabo la citada gestión de los fondos del servicio de millones (ESCUADERO, J.A., op. cit., pág. 750) y, lo que presenta especial relevancia para el asunto que nos ocupa, la resolución de las peticiones presentadas al rey con carácter previo a la votación de los millones. Este último principio, si bien no se fijó de manera expresa en las reglas de procedimiento, sí estaba implícito en la exigencia de que los millones sólo se empleasen para aquellas partidas expresamente establecidas por las Cortes y *bajo las condiciones que éstas señalasen* (ELLIOTT, J.H., op. cit. pág. 116).

(20) Aunque la noción de monarquía constitucional se piensa por Jellinek sobre todo para describir la situación del imperio guillermino, es perfectamente aplicable, como apunta el propio autor, a la Corona británica durante el siglo XVIII. JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, FCE, México D.F., 2000, págs. 605 y ss.

en la que las legislaturas de las Trece colonias canalizaron su descontento en forma de peticiones dirigidas a Jorge III. A través de una traslación automática de los principios políticos que regían en la metrópoli al ámbito colonial, se suceden reuniones de representantes de cada territorio, los llamados Congresos continentales (génesis del actual Congreso norteamericano) las cuales adoptan *resolutions* en las que, tras declararse «sinceramente adictos con los más cálidos sentimientos de afecto y deber hacia la persona y Gobierno de Su Majestad» rechazan la conocida como Stamp Act por estar «en desacuerdo con los principios y espíritu de la constitución británica» y con «los derechos y libertades de los colonos» (21). Más adelante, la ruptura con Inglaterra formalizará los Congresos continentales y un nuevo régimen político que se plasma, como es sabido, en la Constitución de 1787.

En el siglo XIX, el reconocimiento del derecho de petición a las Cámaras legislativas fue propio de aquellos regímenes que, sin llegar a asumir plenamente los principios del parlamentarismo y de las revoluciones liberales, adoptan, sin embargo alguna de sus formas, aunque manteniendo la supremacía real, de manera que se configura como una suerte de sucedáneo de la iniciativa legislativa. Así lo encontramos en la Carta francesa de 1814 y, sobre todo en nuestro Estatuto Real de 1834. Éste, de manera consciente y precisa, tras prohibir a las Cortes deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real (art. 31) establece en su art. 32 que «queda, sin embargo, expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y manera que se fijará en el reglamento». A través de esta vía, los Estamentos, sobre todo el de procuradores, irán aumentando progresivamente las en principio exiguas facultades que les confirió un Estatuto al que Larra calificó de raquíutico (22), no sólo respecto de la iniciativa legislativa, sino también respecto del control de los miembros del Gobierno (23). Más

(21) Resolutions of the Stamp Act Congress. October, 19, 1765.

(22) «Aquí yace el Estatuto./ Vivió y murió en un minuto. Sea por muchos años, añadí, que sí será: éste debió de ser raquíutico, según lo poco que duró.» LARRA, M.J. de, *El día de Difuntos de 1836. Fíguro en el cementerio*, en Artículos escogidos, Cátedra, Madrid, 1999, págs. 398-399.

(23) Es durante la vigencia del Estatuto cuando por vez primera aparecen en nuestro parlamentarismo clásico instituciones típicas de la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento, como la cuestión de confianza, planteada por vez primera por Mendizábal el 31 de diciembre de 1835 y, sobre todo, a los efectos que nos interesan, la moción de censura, aparecida ésta en el célebre voto de 21 de mayo de 1836 por el que el Estamento de Procuradores manifestaba a la Reina Gobernadora que el Gobierno de la Nación no contaba con

adelante, el progresivo asentamiento de la institución parlamentaria hará que la figura de las peticiones al monarca pierdan importancia, si bien siguieron siendo, en aquellos ordenamientos constitucionales que no modificaron sus textos escritos, sino que operaron a través de mutaciones constitucionales (como fue el italiano, que mantuvo vigente el Estatuto albertino de 1848) la base teórica sobre la que se fundamentaban muchos de los poderes de las Cámaras (24).

3. BREVE ESTUDIO COMPARADO

En la actualidad, aunque aparentemente la petición institucional ha quedado relegada al recuerdo histórico, en realidad mantiene una importancia política no desdeñable. Ante todo porque en el proceso de construcción europea ha sido recibida con sus perfiles tradicionales, esto es, como derecho de las Cámaras frente al poder ejecutivo y sustitutivo de una iniciativa legislativa de la que carecen. En efecto, de forma coherente con la historia de este derecho, el menor desarrollo de los poderes del Parlamento Europeo frente a sus homólogos nacionales (25), queda en cierta medida compensado con la facultad que éste ostenta de dirigir peticiones a otras instituciones comunitarias, especialmente la Comisión, cuya eficacia puede reforzarse mediante la utilización de algunas de las potestades de control político con que cuenta la Cámara.

Así, al margen del derecho de petición que reconocen a los particulares los arts. 21 y 194 TCE, el art. 192, en su segundo párrafo, dispone que «Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado». Resulta obvio que esta facultad constituye una compensación a la ausencia de iniciativa legislativa por parte del Parlamento Europeo, el cual, al modo de los Parlamentos de las mo-

la confianza de la Cámara y pedía su destitución. Sobre el Estatuto Real, véase TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real, 1834-1836*, IEP, Madrid, 1986. También, *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1997, pág. 38.

(24) En este mismo sentido, VERGOTTINI, G. de., *Diritto costituzionale comparato*, Padua, 1991, pág. 188.

(25) GIL-ROBLES, J.M., en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1997, pág. 9, ha calificado de parlamentarismo incompleto el esquema institucional comunitario.

narquías constitucionales del siglo XIX, deberá utilizar la presión política (a través de sus potestades presupuestarias –arts. 268 y ss. TCE, normativas –arts. 251 y ss. y, en último término, a través de la moción de censura prevista en el art. 201 TCE) para compeler a la Comisión al cumplimiento de su solicitud. La práctica, a pesar del escepticismo de algunos autores (26), ha consagrado una no infrecuente utilización de este instrumento por parte del Parlamento Europeo como medio para impulsar iniciativas propias, corroborando una constante histórica, cual es la de que ante la ausencia de mecanismos más desarrollados de poder, el derecho de petición es un medio informal que permite una evolución progresiva de las instituciones parlamentarias, al margen de las restricciones que les imponga el derecho, y la asunción por unas Cámaras legitimadas por su elección popular de nuevas competencias. La sucesión futura de acontecimientos dependerá de la capacidad del propio Parlamento de recabar el apoyo del cuerpo electoral de los distintos Estados europeos (27).

Un esquema similar, aunque invertido, lo encontramos en los sistemas de gobierno presidencialista, donde el Jefe del Estado carece con frecuencia de iniciativa legislativa. En estos casos se le reconoce una facultad de dirigir mensajes a las Cámaras que, si bien no constituyen iniciativa en sentido estricto, ya que no compelen a éstas a pronunciarse sobre un texto legislativo, en el marco de la dirección política que se atribuye a aquél le ha permitido una acción motriz indirecta de importancia no desdeñable (28). El ejemplo clásico es el de la Constitución norteamericana de 1787, que establece esta facultad presidencial en el art. 3º de su título segundo (facultad del Presidente de dirigir recomendaciones al Congreso) (29).

(26) De meramente simbólica se ha tachado esta iniciativa indirecta; así, ISAAC, G., *Manual de derecho comunitario general*, Ariel derecho, Barcelona, 1997, págs. 76 y 86.

(27) Por lo demás no es una competencia exclusiva del Parlamento Europeo, pues el Consejo, conforme al art. 208 TCE, «... podrá pedir a la Comisión que proceda a efectuar todos los estudios que él considere oportunos para la consecución de los objetivos comunes y que le someta las propuestas pertinentes».

(28) Sobre el significado de los mensajes motivados del Presidente al Congreso en relación con la iniciativa legislativa, dentro del sistema constitucional norteamericano, OLESZEK, W.J., *Congressional procedures and the policy process*, Washington: a division of Congressional Quarterly, 1996, pág. 94.

(29) Aunque es muy frecuente la práctica de traducir las partes de la Constitución norteamericana de 1787 en artículos, divididos a su vez en secciones, es más correcta en mi opinión la aquí utilizada, ya que se aproxima mucho más a nuestra propia terminología. Al respecto puede consultarse ALCARAZ VARÓ, E., *El inglés jurídico, textos y documentos*, Ariel Derecho, Barcelona, 1994, pág. 11.

En los sistemas parlamentarios actuales la petición al ejecutivo ha adoptado la forma de las proposiciones no de ley, resoluciones o mociones (30). Todos estos términos designan declaraciones de voluntad de las Cámaras de contenido diverso dentro del cual se incluye el de instar a otros poderes públicos, en particular al Gobierno que de ellas depende, la adopción de una determinada política o medida e, incluso, como ocurre en la práctica española sobre la que más adelante volveremos, la elaboración y remisión a la Cámara de un Proyecto de ley; se trata de una fórmula paradójica, ya que nada impide a los Parlamentos actuales adoptar por sí mismos una iniciativa legislativa, pero que resulta explicable dado el especial protagonismo gubernamental en la redacción de los Proyectos de ley como consecuencia del aludido principio de dirección política y que entre nosotros aparece incluso constitucionalizada en el art. 89.1 CE, que dispone que «La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.».

No hay duda, en mi opinión, de que las líneas básicas que han informado el derecho de petición entre órganos estatales quedan reproducidas en estos actos parlamentarios, pues son actos de las Cámaras que solicitan al Gobierno el ejercicio en un cierto sentido de alguna de sus potestades, sin vincularle jurídicamente, de manera que su efectividad dependerá de las circunstancias políticas concretas que se den en cada caso.

4. LAS PETICIONES INSTITUCIONALES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL ACTUAL

4.1. *Las solicitudes de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas al Gobierno previstas en el art. 87.2 CE*

En el derecho español actual son dos los supuestos que encajan plenamente bajo el concepto de petición institucional, sin perjuicio de que existan otras

(30) La competencia de aprobar mociones no está ampliamente constitucionalizada, si bien se reconoce en los reglamentos internos de las Cámaras. Sí aparece incidentalmente en la Constitución de Portugal de 1976- 1982 (art. 169, sobre forma de los actos de la Asamblea y art. 183 que otorga a los Grupos parlamentarios la potestad de presentar mociones de rechazo del programa del Gobierno - distintas de las mociones de censura previstas a continuación) así como en la Ley fundamental de Bonn de 1949 (art. 23 que permite a la Dieta federal «dar su opinión al Gobierno» sobre los asuntos de la Unión Europea.

formas de requerimiento que, por formar parte de un procedimiento más amplio (piénsese, por ejemplo en el requerimiento al Presidente de una Comunidad autónoma previsto en el art. 155 CE) escapan a los límites de esta figura. Me refiero a la solicitud al Gobierno de la Nación por parte de las Asambleas de las Comunidades autónomas para que envíe al Congreso un proyecto de ley, prevista en el art. 87.2 CE, y a las proposiciones no de ley, resoluciones y mociones que pueden aprobar el Congreso de los Diputados y el Senado.

El art. 87.2 CE establece que «Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.». Este precepto ha sido objeto de una cierta controversia doctrinal. Algunos autores han apuntado que los dos mecanismos que prevé tienen una naturaleza similar, al negar al segundo naturaleza de iniciativa legislativa y considerarlo, al igual que el que ahora nos interesa, una mera propuesta (31). Ciertamente, no cabe duda de que, al tener que someterse a una toma en consideración, las proposiciones de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas carecen de la fuerza que puedan tener las proposiciones aprobadas, por ejemplo, por el Senado. Sin embargo, no debe olvidarse que los efectos de someter una iniciativa legislativa al trámite de toma en consideración no son tan importantes como a primera vista pudiera parecer, pues nada impide al Congreso someter a un debate y votación de totalidad previos a una iniciativa no necesitada de toma en consideración, mediante la presentación por los Grupos de una enmienda de totalidad. Por otro lado, la diferencia de efectos de los procedimientos establecidos en el art. 87.2 es palmaria: en el primer caso, el Gobierno estaría, en todo caso, obligado a tratar la solicitud presentada de manera similar a como se responden las peticiones de particulares (32). En el segundo, el Congreso debe someter tales proposiciones a un debate en el Pleno, en el que se prevé la defensa de la proposición por hasta tres representantes de la Asamblea autonómica (art. 127 RCD 10 de febrero de 1982) y una votación

(31) GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978», *Revista española de derecho constitucional*, n.º 59, mayo-agosto de 2000, págs. 74 y 75. Sostiene que, toda vez que las proposiciones de ley autonómicas se someten a una toma en consideración por parte del Congreso, no cabe hablar de auténtica iniciativa.

(32) Esto es, acusando la recepción de la iniciativa autonómica y dándole la correspondiente tramitación (STC 242/1993), ello sin perjuicio de que el principio de cooperación (STC 227/1988) y condicionantes de otra naturaleza impongan una atención especial a la iniciativa autonómica.

ulterior, de modo que aparece el mismo efecto vinculante sobre la Cámara que caracteriza a toda iniciativa legislativa (33).

Precisada la distinta naturaleza de ambos procedimientos, me resta sólo destacar que el primero de ellos (solicitudes al Gobierno para que éste elabore un Proyecto de ley) entra dentro del derecho de petición institucional al que me estoy refiriendo, ya que se trata de una declaración de voluntad de naturaleza estrictamente política que trata de impulsar al órgano competente a adoptar una determinada resolución, sin obligarle jurídicamente (34). Ello redundante, además, en la escasa relevancia de este instituto, ya que resulta (salvo que en algún caso concreto pudiera ser más conveniente que la iniciativa autonómica pudiera aparecer revestida del apoyo del Gobierno) mucho más eficaz la vía directa de presentar al Congreso una proposición de ley.

4.2. *Las proposiciones no de ley, mociones o resoluciones del Congreso de los Diputados y del Senado*

a) Origen y clases

Las proposiciones no de ley, resoluciones o mociones son el otro modo de ejercicio de un derecho de petición en las relaciones entre poderes públi-

(33) En sentido similar, MERINO MERCHÁN, J.F., «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 17, 1983, pág. 45, donde apunta que se trata de una auténtica iniciativa legislativa, aunque no de una proposición de ley, que es un acto legislativo interno del Parlamento. Existe también un pronunciamiento *obiter dicta* del Tribunal Constitucional, en Sentencia 23/1990, de 15 de febrero (F. 5), donde se afirma que «El proyecto del «Consell» de la Generalitat Valenciana que los recurrentes trataron de enmendar (...) se tramita en la Asamblea autonómica de acuerdo con lo establecido por el Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario (...). Una vez que las Cortes Valencianas lo aprueben, pasaría a la Mesa del Congreso de los Diputados como expresión de la iniciativa legislativa de aquella Cámara, de conformidad con el artículo 87.2 de la CE.» (El subrayado es nuestro).

(34) En el mismo sentido, LAVILLA RUBIRA, J.J., «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados, Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla», vol. III, Complutense, Madrid, 1992, pág. 1997. Algo diversa, aunque muy similar es la postura de SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 264, para quien tienen el carácter de una moción o propuesta de alcance estrictamente político. En fin, no faltan autores que niegan la naturaleza de petición de tales solicitudes, y concluyen que estamos, como en el segundo caso, ante una facultad de propuesta de iniciativa, ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa legislativa», *Revista española de derecho constitucional*, n.º 16, 1986, pág. 302.

cos. El único referente constitucional se nos muestra, casi de incógnito, en el art. 111.2 CE, conforme al cual, «Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición», pero ello no obsta para su larga tradición en nuestro derecho parlamentario histórico. Ante todo, una precisión terminológica: proposiciones no de ley, resoluciones y mociones son materialmente lo mismo, una declaración de voluntad del Congreso de los Diputados o del Senado por la que la Cámara decide hacer algo, solicita que se haga algo o manifiesta su posición respecto de cualquier asunto de su interés (35). En nuestro parlamentarismo histórico, se recogen implícitamente en los Reglamentos de Cortes de 1810 y 1821, así como en el del Estamento de Procuradores de 1834, cuyos arts. 178 y siguientes establecen el modo de ejercer el derecho de petición que le confiere a la Cámara el Estatuto Real, pero es el RCD de 14 de febrero de 1838 el que sistematiza su regulación, al distinguir entre las de orden interno y las materiales, dirigidas a otros órganos del Estado, básicamente al Gobierno o alguno de sus miembros (arts. 110 y ss.). Asimismo regula un procedimiento que inspiró el contenido de todos nuestros reglamentos del siglo XIX.

En la actualidad esta distinción sigue siendo el eje del sistema y así lo ha destacado el Tribunal Constitucional en Sentencia 41/1995, de 13 de febrero, que admite la constitucionalidad de atribuir a la Mesa de una Asamblea autonómica distintas facultades de calificación atendiendo a la naturaleza interna o externa de las mociones. Es a estas últimas a las que, obviamente, debo referirme. No voy a entrar en un estudio pormenorizado de todos los aspectos de las proposiciones no de ley, que claramente excedería del espacio conveniente para este artículo (36), pero sí creo conve-

(35) Los Reglamentos utilizan los tres términos expuestos en distintos pasajes: de proposiciones no de ley hablan los arts. 193 y ss. RCD; de mociones, el art. 184 y de resoluciones, los arts. 197, 198.2 y 201. El Reglamento del Senado (T.R. de 3 de mayo de 1994) acoge sólo el término de mociones, a las que da una regulación general en sus arts. 174 y ss. En derecho comparado, la denominación proposiciones no de ley es más propio de la tradición francesa, mientras que la de moción deriva de la *motion* británica, si bien no faltan casos en que en Westminster se utiliza el apelativo *resolutions*; SILK, P. y WALTERS, R., *How Parliament Works*, Longman, Londres, 1995, pág. 198 y ss.

(36) Al margen de las facultades de las Mesas respecto de su admisión, sobre lo que más adelante volveré, no es demasiado abundante la bibliografía específica de esta materia; puede citarse a LÓPEZ GARRIDO, D., «Las funciones político- directivas de los Parlamentos, en El Parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia», Ángel Garrarena Morales (ed.), Madrid, Tecnos, 1990, págs. 354 y ss.

niente hacer una referencia algo más detallada a algunas cuestiones respecto de su procedimiento de tramitación, así como a un problema que enlaza con la inercia histórica de las antecesoras de estas iniciativas (las peticiones de las Cámaras, como se ha dicho repetidamente), cual es su utilización para aumentar las competencias de los órganos legislativos más allá de sus límites preestablecidos.

b) Tramitación

Comenzando por el procedimiento de tramitación, debemos utilizar la clásica distinción entre requisitos subjetivos, objetivos y de actividad, en aras a la claridad expositiva. Las proposiciones no de ley (denominación que voy a utilizar en sentido genérico en adelante) necesitan de una iniciativa colectiva, los Grupos parlamentarios en el Congreso (art. 193 RCD) y los Grupos parlamentarios, una Comisión o diez senadores, en el Senado (art. 175 RS, que prevé supuestos excepcionales de legitimación individual para la moción de reconsideración del art. 36.2 y la moción que pueda presentar el senador interpelante que no quede satisfecho con la respuesta del Ministro, prevista en el art. 173.2).

El sujeto receptor de la proposición no de ley es usualmente el Gobierno. No obstante, no han faltado casos de proposiciones dirigidas a otros órganos del Estado que, sin embargo, plantean ciertos problemas de admisibilidad. De todos ellos, voy a ocuparme de las proposiciones no de ley dirigidas al Consejo General del Poder Judicial, por haber sido objeto de una cierta práctica parlamentaria y porque las conclusiones que voy a defender pueden ser fácilmente extendidas por el lector inteligente a otros órganos del Estado que no dependen directamente de las Cámaras (Fiscal General del Estado (37), Gobiernos autonómicos, etc.).

(36) Al margen de las facultades de las Mesas respecto de su admisión, sobre lo que más adelante volveré, no es demasiado abundante la bibliografía específica de esta materia; puede citarse a LÓPEZ GARRIDO, D., «Las funciones político-directivas de los Parlamentos, en El Parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia», Ángel Garrorena Morales (ed.), Madrid, Tecnos, 1990, págs. 354 y ss., y MUÑOZ ANAU, J.A., *Las proposiciones no de ley*, Anuario jurídico de La Rioja, n.º 3, 1997, págs. 387 y ss.

(37) Quizá respecto de éste último pueda defenderse un mayor ámbito para las proposiciones no de ley de las Cámaras, ya que, de acuerdo con el art. 10 de su Estatuto orgánico, aprobado por ley 50/1981, de 30 de diciembre, está obligado a colaborar con las Cortes y a

Ante todo, conviene recordar la naturaleza de este órgano. Ésta se deduce tanto de lo dispuesto en el art. 122, aptdos. 2 y 3 CE, como de los arts. 104 y ss. de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), LO 6/1985, de 1 de julio, y de la jurisprudencia constitucional. El art. 122.2 CE califica al Consejo como órgano de gobierno del Poder Judicial, calificación reiterada por el art. 104.2 LOPJ. De ahí se ha deducido, *prima facie* en las dos sentencias claves en la materia (38) que el CGPJ no es un órgano jurisdiccional del que deban predicarse los principios del art. 117.1 CE (independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la ley) ni tampoco órgano representante del Poder Judicial. Desde una perspectiva positiva, sí puede decirse que el CGPJ es un órgano constitucional, toda vez que no sólo aparece citado en la CE, sino que ella determina los principios básicos de la elección de sus miembros (si bien dejando un margen de libertad al legislador- STC 108/1986), así como buena parte de sus funciones (el art. 122.2 in fine habla de «en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario»), cuya importancia sitúa a este órgano dentro de ese vértice de los poderes estatales de que habla García Pelayo (39). Dicha condición se ratifica por la inclusión del Consejo dentro de los órganos legitimados para interponer un conflicto entre órganos constitucionales, expresión utilizada por el art. 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) 2/1979, de 3 de octubre.

Precisada así la naturaleza del órgano, procede plantearse si cabe admitir a trámite una proposición no de ley cuyo contenido le insta a adoptar una serie de medidas en el ámbito de su competencia. Un primer argumento a favor de la admisibilidad podría ser el de que, al ser el Congreso, junto con el Senado, el órgano encargado de designar a los miembros del Consejo (art. 112 LOPJ) éste está, de algún modo, sometido a la fiscalización de la Cámara. No cabe aceptar, sin embargo, este argumento pues la STC

informarles de las materias que éstas estimen oportuno. Es cierto que su Memoria anual se envía al Gobierno y que no hay previsto trámite alguno para ella en las Cámaras (art. 9 del Estatuto), pero éstas pueden solicitar la comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre su contenido, aunque sin aprobar propuestas de evolución. Así ha sucedido, como ejemplo más reciente, con la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la Comisión de justicia e interior del Congreso a solicitar (n.º expte. 212/918), celebrada el 2 de abril de 2002 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de justicia e interior, VII Legislatura, n.º 459, págs. 14738 y ss.

(38) SSTC 45/1986, de 17 de abril y 108/1986, de 29 de julio.

(39) GARCÍA PELAYO, M., «Los órganos constitucionales», *Revista española de derecho constitucional*, n.º 1, 1981, págs. 1 y ss.

108/1986 ha sido tajante al afirmar (FJ. 10) que «la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quiénes sean los encargados de su designación sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico». En el caso del Consejo la propia Sentencia afirma que su autonomía y no subordinación a los demás poderes públicos es la verdadera garantía de que cumpla el papel que le ha sido asignado por la Constitución en defensa de la independencia judicial. A tal fin la LOPJ contiene previsiones como la prohibición del mandato imperativo de los miembros del Consejo (art. 119.2) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años) que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica apreciados, además por el propio Consejo en Pleno (art. 119.2 citado).

Mayor consistencia ofrece otro argumento cual es la posibilidad de formular propuestas de resolución frente a la Memoria anual que el CGPJ debe enviar a las Cortes Generales conforme al art. 109 LOPJ y que en el Congreso se tramita según lo dispuesto en la Resolución de la Presidencia sobre tramitación parlamentaria de la Memoria Anual del CGPJ, de 4 de abril de 1984. En efecto, el art. 109.2 LOPJ dispone en su segundo inciso que «El contenido de dicha Memoria, de acuerdo siempre con los Reglamentos de las Cámaras, podrá dar lugar a la presentación de mociones, preguntas de obligada contestación por parte del Consejo y, en general, a la adopción de cuantas medidas prevean aquellos Reglamentos».

En desarrollo de este precepto la citada Resolución regula un debate cuyas líneas más importantes a estos efectos son la posibilidad de que los miembros de la Comisión de justicia e interior formulen al Presidente del CGPJ, tras la exposición por éste ante dicha Comisión del contenido de la Memoria, preguntas u observaciones que deben ser objeto de contestación por el Presidente del Consejo; la ausencia de sometimiento a aprobación de la Memoria por la Cámara, dado que a diferencia, por ejemplo, de lo previsto para la tramitación de la Cuenta General del Estado (40) la Resolución sólo prevé la posibilidad de nombrar una ponencia que informe sobre el estado y las actividades de la Administración de Justicia contenidos en la Memoria, pero no sobre la Memoria misma, y que dicho Informe se dictamine en la Comisión. Por último, el apartado tercero regula la presentación, de-

(40) La regulación se contiene en las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984.

bate y votación en Pleno de propuestas de resolución sobre la Memoria, que, en el caso de ser aprobadas, serán comunicadas al CGPJ. Sólo se admitirán propuestas que sean «congruentes con la Memoria objeto del debate, referidas al servicio público de la Justicia y respetando, en todo caso, la independencia de la función jurisdiccional».

De todo lo anterior parece deducirse que el ordenamiento jurídico, si bien posibilita una cierta actuación de las Cámaras frente al CGPJ, la restringe notablemente con el fin de que no se abra una vía indirecta por la que pueda incidirse por el legislativo en la independencia judicial (41). De ahí que no resulte infundado excluir la posibilidad de admitir proposiciones no de ley que incidan sobre las funciones que constitucionalmente se atribuyen al CGPJ ex art. 122.2 (las ya enumeradas de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario); más aún, parece también razonable excluir del ámbito material de las proposiciones no de ley del Congreso a aquellas cuestiones que no sean objeto de la Memoria anual, tal y como se define en el art. 109.1 de la LOPJ que incluye los aspectos relacionados con «el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia» así como «las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y recursos, en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial.» Por tanto, sólo respecto de estas materias podría parecer constitucionalmente admisible presentar proposiciones no de ley dirigidas al CGPJ. Sin embargo, ni aun en este supuesto la práctica ha permitido la tramitación de tales iniciativas y ello por una razón no carente de fundamento, esto es, que es precisamente la tramitación de la Memoria anual el cauce oportuno para plantear este tipo de cuestiones.

Esta rigidez queda mitigada por la concurrencia de una circunstancia que tiene que ver con la propia naturaleza de las proposiciones no de ley antes referida, y que ahora procede completar. Concretamente, las proposiciones no de ley externas no sólo incluyen un mandato, sino que pueden limitarse a la mera toma de posición de la Cámara ante cualquier asunto de su interés. En el caso que estamos estudiando, debe tenerse en cuenta que, conforme a la citada Resolución (42), está dispuesta tan sólo una mera co-

(41) De hecho este es el criterio sistemáticamente sostenido por la Mesa del Congreso de los Diputados a la hora de admitir a trámite las proposiciones no de ley dirigidas al Consejo.

(42) Párrafo quinto.

municación al CGPJ de los acuerdos adoptados por la Cámara en relación con la Memoria anual, sin que quepan posteriores mecanismos que permitan supervisar un eventual cumplimiento de hipotéticas instrucciones dictadas por la Cámara. Consecuentemente, tales acuerdos se incardinan más bien en el ámbito de manifestación de posición del Congreso ante una realidad, con mera comunicación a efectos de conocimiento al órgano afectado. Ello ha permitido, por analogía, que en diversas ocasiones se hayan admitido a trámite proposiciones no de ley en relación con el CGPJ, de simple toma de posición, con menores trabas que las expuestas para aquéllas que se deslizaban hacia una finalidad de control (43).

No plantea mayores cuestiones el contenido de la proposición no de ley, que siempre se reduce a los indicados de instar a otro órgano a desarrollar alguna actividad o manifestar una posición política de la Cámara. Quizá pueda notarse que, como se señaló anteriormente, no son extrañas en la práctica parlamentaria las proposiciones no de ley que instan al Gobierno a enviar al Congreso un Proyecto de ley (44). Ya he apuntado que es la potestad de dirección política, que en nuestro caso atribuye al Gobierno el art. 97 de la CE, la que explica que se utilice un procedimiento que bien podría ser

(43) Durante la VII Legislatura se han admitido a trámite proposiciones no de ley referidas al CGPJ, incluso en materias propias de su competencia conforme al art. 122.2 CE, como es su potestad disciplinaria, pero en las que se mantenía un tenor de respeto a la independencia del propio Consejo y se eludía cualquier intención de control, limitándose a una simple muestra de parecer (así ha ocurrido con la proposición no de ley 162/349 –B.O.C.G., Congreso de los Diputados, de 21 de septiembre de 2001– que no obstante, debió ser parcialmente reformulada).

(44) Pueden citarse una proposición no de ley ante el Pleno presentada por el Grupo Popular durante la III Legislatura para que el Gobierno remitiera al Congreso un proyecto de ley reguladora del derecho de petición (B.O.C.G. Congreso, Serie D, n.º 351, de 30 de junio) y otra presentada durante la V Legislatura en Comisión por el Grupo catalán (B.O.C.G. Congreso, Serie D, n.º 13, de 4 de octubre de 1993. Más reciente, la VII Legislatura ha sido testigo de la aprobación por el Pleno del Congreso, entre otros, de la proposición no de ley 162/350, relativa al debate y aprobación de un Proyecto de Ley de Montes (B.O.C.G. Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. D-234, de 21 de septiembre de 2001, pág. 9 –iniciativa– y núm. D-262, de 8 de noviembre de 2001, pág. 5 –aprobación por el Pleno– y de la proposición de ley 162/335, relativa a la notificación del Estatuto de la niña y del niño (B.O.C.G. Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. B-232, de 18 de septiembre de 2001, pág. 4). En cumplimiento de esta última –aunque sin atender al plazo en ella fijado– se ha presentado a la Cámara el Proyecto de Ley de la viña y del vino (n.º expte. 12/116) actualmente en fase de tramitación por el Congreso. Incluso en el Senado existe una previsión reglamentaria al efecto en el art. 174. a) que incluye como posible finalidad de una moción la de que el Gobierno remita a las Cortes un proyecto de ley sobre la materia indicada en aquélla.

obviado a través del ejercicio por la Cámara correspondiente de la iniciativa legislativa que le atribuye el art. 87.1 CE; también en ocasiones se emplean estas proposiciones para «preparar», a través del correspondiente debate que se genera, la remisión al Congreso de un proyecto de ley ya prácticamente ultimado por el Gobierno. Sin embargo, debe advertirse que fuera de estos supuestos, cuya valoración con arreglo a criterios de oportunidad corresponde únicamente a las fuerzas parlamentarias en liza, de acuerdo con sus propias estrategias, eludir la tarea de redactar una proposición de ley a través de la aprobación de una proposición no de ley que haga recaer toda la responsabilidad sobre el Gobierno, además de demostrar pereza intelectual y no demasiado rigor, contribuye no poco a mantener un tópico muy extendido en la actualidad, cual es el de la incapacidad de los Parlamentos actuales para hacer frente a las exigencias de una legislación cada vez más compleja. Distinto es el caso de las proposiciones no de ley que instan al Gobierno a elaborar un reglamento que esta competencia no está en manos de las Cámaras. Un ejemplo se encuentra en la proposición no de ley aprobada por el Congreso instando al Gobierno a laborar un reglamento de ejecución y desarrollo de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (B.O.C.G. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. D-414, de 3 de octubre de 2002, pág. 6).

Ciertamente, existen casos, como son ciertos proyectos de contenido eminentemente técnico, en los que la elaboración gubernamental es más que prudente. Pero no faltan ocasiones en las que se ventilan fundamentalmente decisiones políticas, obviamente más problemáticas de conciliar, pero propicias para un debate conjunto entre los distintos grupos en el seno de un órgano parlamentario. Ello es tanto más cierto cuanto que en los últimos tiempos las propias Cámaras están desarrollando prácticas muy útiles para asumir este protagonismo, como son las Subcomisiones previstas en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 26 de junio de 1996 (45) o las comparencias informativas de expertos externos y de representantes de los interesados durante la fase de ponencia de una iniciativa legislativa (46).

(45) B.O.C.G., Congreso de los Diputados, Serie E, n.º 32, de 27 de junio de 1996.

(46) Entre las más recientes podemos recordar las celebradas en el Congreso de los Diputados los días 3 y 4 de marzo de 1999 con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de enjuiciamiento civil (hoy ley 1/2000, de 7 de enero) así como las que se sucedieron del 27 al 29 de marzo de 2001 en relación con el proyecto de ley del Plan hidrológico nacional (ley 10/2001, de 5 de julio). En ambos casos las comparencias, que tuvieron lugar antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas al articulado, ofrecieron a los parlamentarios una buena oportunidad para conocer aspectos destacables de la materia sobre la

. En cuanto a los requisitos de actividad, las proposiciones no de ley deben presentarse por escrito ante la Mesa de cada Cámara (art. 193 RCD y 175 RS) que ha de decidir sobre su admisibilidad. Las facultades de calificación de la Mesa, han sido precisadas por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones relativas a varios tipos de iniciativas surgidas en la vida parlamentaria.

Por lo que se refiere a las proposiciones no de ley, el primer pronunciamiento del Tribunal se contiene en la STC 205/1990, la cual reconoce plenas competencias en materia de calificación de los requisitos formales. Respecto del juicio jurídico de fondo (en concreto la adecuación de la proposición no de ley con la Constitución) la Sentencia es más restrictiva y sostiene que las Mesas sólo están legitimadas para inadmitir a trámite una proposición no de ley cuando sea evidente su contradicción con el ordenamiento jurídico, en particular la Constitución y los reglamentos de las Cámaras, mientras que se rechaza cualquier examen de oportunidad política. Esta conclusión parte de la premisa de que la presentación de una proposición no de ley es un *ius ut procedatur* de los grupos parlamentarios incluido dentro del contenido esencial del acceso a cargo público del art. 23.2 CE del que también son titulares los grupos parlamentarios (SSTC 36/1990 y 93/1998). Por ello, los límites que puedan establecerse por los órganos de gobierno de las Cámaras han de ser objeto de una interpretación restrictiva, como es la ofrecida por la conclusión expuesta.

En cualquier caso, la respuesta apuntada ha sido objeto de ulteriores matices. Ante todo, la propia STC 205/1990 afirma que las facultades generales de calificación de las Mesas quedan vinculadas a las reglas especiales de cada procedimiento concreto (F.J.6), de manera que será necesaria una comprobación *ex post facto* de las circunstancias concretas para determinar la mayor o menor extensión de las facultades de las Cámaras (47). Más aún,

que debían legislar. En relación con esta relativa novedad en el derecho parlamentario continental, véase DORREGO DE CARLOS, A., «La elaboración de la ley de enjuiciamiento civil: aspectos parlamentarios», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 49, primer cuatrimestre 2000, págs. 87 y ss.

(47) La doctrina parlamentaria no deja de ser crítica con esta mutilación de los poderes de la Mesa, que se extiende a otros ámbitos, como la calificación de enmiendas (STC 27/2000), de interpelaciones (STC 225/1992) y de las iniciativas legislativas populares (STC 76/1994). Así, PENDÁS GARCÍA, B., *Otras fuentes: esbozo de una construcción principialista del derecho parlamentario*, *Las fuentes del derecho parlamentario*, Parlamento vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 217 y ss. Apunta este autor que para ello no hacía falta exigir,

la anteriormente aludida STC 41/1995, modificó profundamente la doctrina anterior al llevar al extremo la puntualización puesta y aceptar una diversidad de regímenes según la naturaleza de la proposición no de ley. Partiendo de la distinción clásica entre proposiciones no de ley internas y externas, y forzando una interpretación estrictamente lingüística de dos preceptos del entonces vigente reglamento del Parlamento navarro en el sentido de permitir para estas últimas un examen más libre, con arreglo a criterios de oportunidad, aceptó la constitucionalidad de la inadmisión a trámite de una moción por razones de calendario (en concreto, en este caso la Mesa del Parlamento de Navarra inadmitió a trámite una moción por la que se instaba la celebración de un debate sobre el estado de la Región durante la tramitación de los Presupuestos de la Comunidad). Esta decisión, que dejaba expedita la vía a controles de oportunidad política, tradicionalmente rechazados por nuestro Tribunal, fue objeto de importantes críticas por parte de la doctrina, que consideraba insuficientes las posibilidades interpretativas de la distinta dicción entre «deberán ser admitidas a trámite» y «decidirá su admisión a trámite» (48).

De hecho, las resoluciones más recientes, aunque dictadas en relación con otros actos parlamentarios, han venido a ratificar la línea jurisprudencial inicial. Así, se afirma que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece «la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios» (49) siempre que ello no «esconda un juicio sobre la oportunidad política». Este examen comprende, desde luego, «la viabilidad procesal de la iniciativa», es decir, si «cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.». Pero la jurisprudencia da un paso ulterior al añadir que los Reglamentos de las Cámaras pueden «permitir o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, siempre, claro está, que los

como hace la STC 141/1990, una composición plural de la Mesa debido a su carácter institucional.

(48) De entre ellas destacan, CAVERO GÓMEZ, M., «Las facultades de calificación y admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción». *Revista de las Cortes Generales*, nº 35, 1995, págs. 313- 330 y ARCE JANÁRIZ, A., «¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?», Parlamento y justicia constitucional, Asociación española de letrados de Parlamentos- Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 369 y ss.

(49) STC 38/1999, de 22 de marzo (F.J.3.A). Reiterado en SSTC 107/2001, de 23 de abril y 203/2001, de 15 de octubre.

escritos y documentos» (50) siempre que estén «limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente» (51).

Admitida a trámite, la proposición no de ley queda sujeta a la posible presentación de enmiendas por parte de los demás Grupos parlamentarios, tras lo cual se someterá a debate, en Pleno o Comisión, según lo manifestado por el Grupo autor de la iniciativa. Sin detenernos en los tiempos, la estructura de éste es siempre la misma: presentación de la iniciativa por parte de su autor, defensa de las enmiendas presentadas y manifestación de su posición por el resto de las formaciones que deseen intervenir. A continuación, tras la aceptación o rechazo de las enmiendas presentadas, así como de las transaccionales surgidas en el debate, se somete el texto resultante a votación.

c) Efectos

Es bastante claro que las proposiciones no de ley, resoluciones y mociones de ámbito externo (no así las incidentales o que afectan a la vida interna de las Cámaras) carecen de efectos jurídicos relevantes. Es verdad que son objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales e incluso puede hablarse de algún procedimiento que trata de reforzar la exigibilidad del cumplimiento de lo acordado por el órgano parlamentario (52).

Sin embargo, el ámbito propio, aquél en el que las proposiciones no de ley encajan sin estridencias es el de la presión política y ésta ni puede ni

(50) Idem, (F.J.3.B). También repetido literalmente en SSTC 107/2001 y 203/2001, así como 177/2002, de 14 de octubre.

(51) Un ejemplo de estos límites materiales lo constituye, la exigencia de que las preguntas parlamentarias no versen sobre cuestiones de exclusivo interés de persona singularizada.

(52) El esfuerzo más decidido lo constituye el art. 178 del RS, previsto para aquellas mociones que persigan que el Gobierno formule una declaración sobre un tema o remita al Congreso un proyecto de ley, así como las que pretendan que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo. Dicho precepto dispone que en el plazo de seis meses desde que se le haya comunicado la aprobación de la moción correspondiente, el Gobierno o el órgano afectado deberán informar sobre el cumplimiento dado a ésta, informe que será publicado por la Cámara.

debe sustituirse con previsiones normativas. La práctica parlamentaria demuestra que si bien se pueden producir retrasos o alteraciones en el cumplimiento del contenido de tales iniciativas, el Gobierno, receptor natural de las mismas, suele ser buen cumplidor, ya que, no debe olvidarse, siempre está apoyado por la misma mayoría que impulsa, o al menos tolera, la aprobación del acto parlamentario. Además el Grupo a cuya iniciativa debió éste su origen es lógicamente celoso en fiscalizar la ejecución de lo acordado y utiliza los diversos mecanismos a su alcance (preguntas orales en Pleno, interpelaciones o incluso nuevas proposiciones no de ley) para vencer una eventual renuencia del ejecutivo. Por último, no pueden olvidarse episodios concretos en que lo exiguo de la mayoría parlamentaria y lo enconado del debate se confabulan para que el Gobierno modifique su posición inicial para dar satisfacción a la solicitud del Parlamento (53). Son supuestos quizá poco frecuentes pero que demuestran la eficacia que los sistemas informales de relación política pueden alcanzar, alterando, por vía de hecho, la distribución constitucional de atribuciones entre órganos del Estado. No es inoportuno tener esto en cuenta frente a la tentación, muchas veces ineludible, de los teóricos constitucionales de confiar en exceso en las previsiones normativas. El derecho no deja de ser una normatividad que surge de la realidad y se dirige a ella con la intención de encauzarla, pero no puede perder de vista que ésta es más fuerte de lo que parece hasta el punto de volverse contra él y (afortunadamente no con excesiva frecuencia) alterar sus previsiones. Es el supuesto clásico de la mutación constitucional, magistralmente analizada por Jellinek, que lleva a sus extremos (hasta la *grundnorm* kelseniana) las posibilidades de la eficacia como fuente de validez del derecho (54).

Con todo, el retrogusto, el poso final que queda de la eficacia de las proposiciones no de ley de las Cámaras, no puede evitar unas ciertas dosis de amargor, y es que nadie puede negar que la transcendencia pública de lo debatido y, en su caso, aprobado en sede parlamentaria no suele extenderse mucho más allá de la Carrera de San Jerónimo o la Plaza de la Marina es-

(53) No hace mucho, podemos recordar la retirada del proyecto de Real Decreto de enseñanza de las humanidades, consecuencia de la aprobación de una proposición no de ley por parte del Congreso y que obligó al Gobierno a modificar una de sus apuestas políticas más claras en aquél momento (B.O.C.G. Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie D, nº 224, 23 de diciembre de 1997, pág. 9; el debate se recoge en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente, nº 126, Sesión de 16 de diciembre de 1997, págs. 6617 y ss.).

(54) JELLINEK, G., «Reforma y mutación constitucional», *Colección clásicos políticos*, CEC, Madrid, 1991.

pañola, según los casos. Desde luego es hora de desahuciar a las proposiciones no de ley presentadas en Comisión, puesto que no parece fácil convencer a Apolodoro para que incluya en la próxima edición de su Biblioteca una decimotercera prueba para el sufrido Hércules. Es preciso, pues, limitarse al enfermo con opciones de supervivencia que son las proposiciones no de ley ante el Pleno del Congreso o del Senado.

La solución dista de ser normativa o, al menos, no lo es principalmente. Ante todo, la cantidad es con toda frecuencia enemiga de la calidad y la tramitación cada semana en que se celebre sesión plenaria de varias proposiciones no de ley convierte inevitablemente a éstas en un debate rutinario y carente de interés. La recuperación de la conciencia de la honda riqueza ritual que yace en una toma de posición del órgano representante de la soberanía nacional y la consiguiente selección de las materias que pueden merecerla es un primer paso. Obviamente, a tenor de la jurisprudencia constitucional referida, no estoy proponiendo la atribución a las Mesas de unas facultades de calificación del interés o de la oportunidad política de las proposiciones no de ley, sino algo mucho más eficaz como es el acuerdo de los propios grupos parlamentarios.

En correspondencia con lo anterior, la asunción de la defensa de estas iniciativas por parte de los *frontbenchers* de cada fuerza política, a la que correspondería, sin duda, la presencia de miembros del Gobierno para exponer la postura de éste, permite aventurar unas suculentas tardes parlamentarias. En fin, una sabia dirección del debate que facilite breves turnos de réplica ágil a costa de constreñir a términos estrictos las intervenciones iniciales (todos los que hemos pasado por el trago áspero pero formativo de los exámenes orales en una oposición sabemos cuánto puede decirse en diez minutos bien aprovechados) remataría la tarea de rehabilitación de uno de los procedimientos potencialmente más interesantes del quehacer parlamentario. En cualquier caso, es el convencimiento de quienes han de protagonizar la vida política el que debe sacar adelante estas sugerencias u otras de sentido similar.

d) Las mociones de reprobación individual a un miembro del Gobierno

El último aspecto de interés sobre el que debemos detenernos son las mociones de reprobación de la gestión de un miembro del Gobierno, ya sea general o referida a un aspecto de su gestión. Con algún antecedente en nuestro derecho histórico (RCD de 1838), se encuentra regulada actualmente en el art.

158 del reglamento del Parlamento vasco de 11 de febrero de 1983, el cual, al amparo del art. 32 del Estatuto, prevé la posibilidad de exigir la responsabilidad política personal de cualquier miembro del Gobierno mediante la aprobación, por mayoría absoluta, de una moción de censura. No obstante, esta moción, plenamente regulada y que tiene como efecto principal el de obligar a dimitir al Consejero afectado, debiendo el Presidente proceder a un nuevo nombramiento, no es plenamente identificable con las mociones a las que voy a referirme. Éstas son mociones atípicas, no previstas ni en la Constitución ni en los reglamentos (55), pero que se han ido asentando en la práctica parlamentaria (56), concretamente bajo la forma reglamentaria de las mociones consecuencia de interpelación, contempladas, como se ha destacado más arriba, en el art. 111.2 CE y en el art. 184 RCD.

La falta de previsión reglamentaria expresa ha generado cierto debate doctrinal que se ha centrado básicamente en torno a tres posturas: por un lado, la de quienes rechazan la admisibilidad a trámite de estas mociones. Partiendo del principio de que la responsabilidad política en la Constitución está construida en torno a un modelo racionalizado (así lo ha destacado repetidamente el Tribunal Constitucional en Sentencias 16/1984, 75/1985 y 15/2000), de manera que sólo cabe exigirla en los términos estrictos que establece la Constitución y que ésta la prevé de forma expresa sólo en su mo-

(55) En el derecho comparado sí que abundan supuestos de reconocimiento de la responsabilidad política individual de los miembros del Gobierno, según una tendencia que, inaugurada en el período de entreguerras (art. 54 de la Constitución de Weimar de 1919, art. 74 de la Constitución de Austria de 1920 o art. 56 de la Constitución polaca de 1921, entre otras) se ha mantenido en el constitucionalismo posterior a 1945 (así, art. 95 de la Constitución italiana de 1947 y art. 15 de la Constitución danesa de 1953).

(56) El primer precedente data, como es sabido, de las mociones de reprobación presentadas con ocasión de los debates parlamentarios en torno a las graves intoxicaciones por consumo de aceite de colza en 1981 (ver Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente, I Legislatura, nº 180 a 182, 15 a 17 de septiembre de 1981, págs. 10777 y ss.). Durante la VI Legislatura se tramitaron siete mociones de reprobación: cuatro al Ministro de fomento (una de ellas solicitaba expresamente su destitución por el Presidente del Gobierno) y una, respectivamente, a la Ministra de justicia, la de medio ambiente y al Presidente del Gobierno, y Ministros de defensa y exteriores (a éstos últimos de manera conjunta). Ninguna llegó a aprobarse, si bien cinco llegaron a ser debatidas; sólo la moción conjunta, que fue retirada, y la de reprobación a la Sra. Ministra de justicia, que caducó, no llegaron a sustanciarse en Pleno. Durante la VII Legislatura, la presentación de mociones de reprobación ha proliferado tanto que puede calificarse de práctica habitual, lo que resulta redundante, indudablemente, en contra del interés de este tipo de debates. Hasta la fecha se han visto afectados los Ministros de agricultura (cuatro veces), sanidad (dos), medio ambiente, exteriores, portavoz del Gobierno y fomento. Todas han sido rechazadas.

dad colectiva ante un Congreso (art. 108 CE), que, a mayor abundamiento, nombra únicamente al Presidente del Gobierno (ya que la competencia de nombramiento y separación de los demás miembros del mismo le compete a éste –art. 100 CE–) se excluye cualquier facultad parlamentaria de exigir responsabilidades individuales a los Ministros. A ello se añade que la responsabilidad ministerial individual que puede deducirse de los arts. 64.2 CE (el cual atribuye la responsabilidad por los actos del Rey a quien los refrende, que puede ser un Ministro, de acuerdo con el art. 64.1 CE) y 98.2 (referido expresamente a una competencia y responsabilidad directa en su gestión por parte de los demás miembros del Gobierno) se resuelve ante el Presidente que los ha nombrado (57).

Completamente contraria es la posición de quienes parten del indudable valor normativo de los arts. 64.2 y 98.2 CE y sostienen que éste debe salvarse aun a pesar de la falta de mecanismos procesales explícitos en la ley fundamental; para ello no sólo aceptan la existencia de estas mociones, sino que, además les atribuyen valor jurídico para el caso de resultar aprobadas, entendiéndolo que se fundamentan en una costumbre parlamentaria. No obstante, limitan al Congreso de los Diputados la competencia para aprobarlas y exigen que se dirijan sólo frente a Ministros individuales, no frente al Gobierno en su conjunto ni frente a su Presidente (58).

En fin, una postura intermedia, que es la que pretendo defender, es la de aceptar estas mociones de reprobación como simple instrumento político, de presión moral sobre el Presidente del Gobierno en el marco de la lucha por el poder que es esencial a un sistema político pluralista. Ante todo, resulta obvia la validez de los argumentos contrarios a la posibilidad de las Cámaras de exi-

(57) En este sentido, LAVILLA RUBIRA, J.J., Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad, Estudios sobre la Constitución española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991, vol. III, págs. 2051 y ss; también ÁLVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, Madrid, 1983, pág. 235; asimismo, ESTEBAN, J. DE y LÓPEZ GUERRA, L., *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, 1982, pág. 212.

(58) Encabeza esta opinión VIRGALA FORURIA, E., «La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)», *CEC*, Madrid, 1988, págs. 289- 305; una postura algo diversa, aunque en una línea similar es la de FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Las mociones de reprobación y la responsabilidad política individual», *I Jornadas de derecho parlamentario*, vol. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 286 y 287, donde se apunta que tales mociones son un cauce plenamente jurídico cuyos efectos, si bien no son a priori más que políticos, podrían eventualmente transformarse en jurídicos como consecuencia del asentamiento de una costumbre parlamentaria.

gir, con efectos jurídicos, la responsabilidad política personal de los miembros del Gobierno, salvo la de su Presidente, que se solventará, en su caso, a través de la cuestión de confianza o la moción de censura, previstas en los arts. 112 a 114 CE. Ahora bien, los arts. 64.2 y 98.2 CE aludidos no pueden dejar de tenerse en cuenta, junto con el pocas veces citado a estos efectos art. 111. Éste prevé la sujeción de los miembros del Gobierno a las interpelaciones que se les formulen en las Cámaras y añade que después de cada interpelación la Cámara podrá manifestar su posición mediante una moción. Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional examinada sobre los poderes de calificación de las Mesas, órganos a los que corresponde una eventual inadmisión de estas iniciativas, no parece factible rechazar una posibilidad no prevista, pero tampoco prohibida en la Constitución y que entra dentro de la lógica de la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento (59). La vida, en general, y la política, en particular, son demasiado ricas y complejas para reducirse a los esquemas de un texto normativo y la experiencia demuestra que muchas veces la realidad se levanta contra el legislador, y aun frente al constituyente, alterando sus previsiones. Precisamente la historia del derecho de petición institucional es la de cómo una institución aparentemente inocua es capaz de otorgar nuevas facultades al órgano que la ejerce al margen de las previsiones legales.

Esta competencia debe, sin embargo, matizarse: ante todo hay que, una vez más, subrayar el estricto alcance político de los efectos de la moción, de manera que el Presidente bien podrá ignorar los designios de las Cámaras (el plural es voluntario, creo que también al Senado le compete la posibilidad de aprobar estas mociones (60)) en ejercicio de sus potestades constitu-

(59) En un sentido similar, MELLADO PRADO, P., «La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español», *Publicaciones del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1988, págs. 199- 220 y SANTAOLALLA, F., «Derecho parlamentario español», Espasa, Madrid, 1990, págs. 388 y 389, quien añade que «son tan lícitas como condenadas al fracaso en tiempos de normalidad política».

(60) Ello como muestra indudable del estricto contenido político de estos actos, dada la distinta posición constitucional del Congreso de los Diputados y del Senado, reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en STC 234/2000, de 3 de octubre, cuyo F.J.8 afirma taxativamente que «El art. 90 CE [...] se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado [...] todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución.» Una concepción idéntica sobre la primacía del Congreso se encuentra en STC 97/2002, de 25 de abril, asunto «Ses Salines». Obviamente, esta distinta posición será también determinante de la influencia política que pudiera darse a una moción de reprobación aprobada por un Senado que no es titular de la relación de confianza con el Gobierno.

cionales, aunque, qué duda cabe, el coste político en tal caso sería notable. En segundo lugar, no parecen admisibles las mociones dirigidas contra el Presidente del Gobierno ni contra éste en su conjunto (61). Respecto del primero, estaríamos ante un supuesto evidente de fraude de ley (art.6 del Código civil) en el que la norma de cobertura sería el art. 111 CE y la norma eludida el art. 113, con sus estrictos límites a la hora de presentar y aprobar una moción de censura (62). Por lo que atañe al segundo supuesto, vale el mismo argumento que para el primero, ya que en nuestro derecho la responsabilidad solidaria del Gobierno se canaliza a través de la de su Presidente (el cual no sólo dirige y coordina sus funciones –art. 98.1–, sino que determina su formación, permanencia y cese, de acuerdo con el art. 101 CE).

Por último, puede discutirse, con arreglo a los posibles contenidos de una moción, si ésta debe limitarse a manifestar la posición de reprobación de la Cámara o si también puede instar la destitución del miembro del Gobierno afectado. En puridad, a tenor de lo dispuesto en el art. 111.2 CE, sólo debería admitirse la primera opción. Sin embargo, la práctica parlamentaria es siempre fluida, los límites confusos y la trascendencia jurídica una u otra opción, escasa, de manera que no hay mayor inconveniente en aceptar la solicitud de separación como mero recurso retórico, tan necesario en los debates parlamentarios (63).

(61) Ello sin perjuicio de la posible adopción de mociones de reprobación interpuestas contra más de un Ministro. La última de ellas hasta el momento es la presentada por el Grupo socialista contra los Ministros de Asuntos exteriores y portavoz del Gobierno, rechazada por el Pleno del Congreso (moción consecuencia de interpelación urgente, nº de expediente 173/114; el debate y votación pueden seguirse por el Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente, VII Legislatura, núm. 144, págs. 7296 y ss.

(62) Por ello se inadmitió correctamente la moción nº reg. 82998, de 20 de mayo de 1999, presentada por el Grupo parlamentario federal de Izquierda Unida, que solicitaba la reprobación, entre otros, del Presidente del Gobierno y que, aunque fue incluida en el Orden del día del Pleno tras recibir calificación favorable de la Mesa el 25 de mayo de 1999, dicha calificación excluyó lo referido a la reprobación de la gestión del Presidente del Gobierno, «por existir otros cauces constitucionales para su sustentación». Idénticas razones han servido para rechazar la conclusión de la propuesta de resolución núm. 54 del debate sobre política general de julio de 2002 –el conocido como debate sobre el estado de la Nación– presentada por el Grupo federal de Izquierda Unida (núm. de registro 86.455, entrada el 16 de julio de 2002). Su objeto lo constituía la «reprobación global del Gobierno de la Nación».

(63) Durante la VI Legislatura se dio el caso de una moción en la que se pedía la remoción del Ministro afectado, en este caso el de fomento presentada por el Grupo socialista (nº reg. 83624, de 27 de mayo de 1999). El debate en Pleno puede seguirse en el Diario de Sesiones (D.S., Pleno y Diputación permanente, VI Legislatura, nº 245, págs. 13027 y ss.)

En cualquier caso, y ésta puede servir como conclusión de todo lo dicho anteriormente, queda claro que el derecho parlamentario, la *lex parlamenti* de la que hablara Sir Edward Coke es uno de los terrenos más propicios para experimentar el continuo influjo de la vida en el derecho que vuelve ilusoria la pretensión de Mangoldt (64) de que las normas sean el polvo firme en el devenir de los fenómenos. Si la Constitución (aquella regla que históricamente ha encarnado el viejo principio racionalista de crear un derecho *standing*, permanente) puede ver en cierto modo alteradas sus prescripciones en virtud de un acuerdo político o una costumbre parlamentaria (65), toda otra disposición de inferior rango habrá de templar sus ánimos y adoptar una actitud más prudente, de acomodación a las circunstancias concretas (recuérdese el todavía vigente aforismo internacional *rebus sic stantibus*) en que debe operar. Todo ello dentro del respeto escrupuloso al valor que, sin duda, debe concederse a lo normativo y de la obediencia, pensante pero firme y leal, a la ley; y es que, como ya advirtiera el pensamiento político griego, sólo la *elutheria* o libertad bajo la ley permite, en los límites de lo posible, una ordenación tolerable y duradera de la convivencia social.

(64) Tomado de GARCÍA PELAYO, M., «Derecho constitucional comparado», *AUT*, Madrid, 1993, pág. 129.

(65) Las citas al respecto son innumerables: PIERRE, E., «Traité du Droit politique, électoral et Parlementaire», París, 1893, pág. 445; BARTHELEMY, J. y DUEZ, P., «Traité de Droit constitutionnel», París, 1933, pág. 521 o POSADA, A., «La crisis del Estado y el Derecho Político», Madrid, 1934, pág. 179.