

Catalina Escuín Palop

PROFESORA TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO (FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE VALENCIA).
LETRADA DE LAS CORTES VALENCIANAS

REFLEXIONES EN TORNO A LAS RELACIONES ENTRE LA ASAMBLEA Y EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SUMARIO

- I PROEMIO.
- II CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DE LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- III ANÁLISIS DE LAS RELACIONES PARLAMENTO-CONSEJO DE GOBIERNO A LA LUZ DE LOS ESTADOS DE AUTONOMÍA:
 - 1. La influencia de la Asamblea sobre el Consejo de Gobierno. A) La elección del Presidente de la Comunidad Autónoma por la Asamblea. B) El control parlamentario sobre el Consejo de Gobierno: *a)* Titularidad de la función de control. *b)* Naturaleza política del control parlamentario. *c)* Procedimientos de control. *d)* Garantía en el ejercicio de la función de control. C) Responsabilidad política del Consejo de Gobierno: *a)* La cuestión de confianza. *b)* La moción de censura.
 - 2. La disolución gubernativa de la Asamblea.
- IV CONCLUSIÓN.

I PROEMIO

Debo reconocer que recibí con agrado el encargo de tratar en este número del ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Pero no puedo dejar de manifestar mi preocupación por la falta de perspectiva que mi actividad actual me reporta sobre el objeto a analizar; pues, como es sabido, el distanciamiento es, frecuentemente, presupuesto de la objetividad del análisis jurídico teórico.

En garantía de esa separación, que si no necesaria sí parece conveniente, voy a reproducir en este artículo algunas ideas, resultado de antiguas reflexiones, que tuve ocasión de exponer en mi tesis doctoral sobre el Ejecutivo Autonómico; completando, eso sí, los argumentos allí desarrollados con las opiniones doctrinales más recientes y la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional.

Agradezco, pues, el amable ofrecimiento realizado no sólo por la importancia del tema encomendado, sino también porque me ha permitido recuperar y desempolvar unas páginas que escribí hace muchos años y que, por diversas circunstancias, permanecían inéditas.

II CONFIGURACIÓN DOCTRINAL DE LA FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el análisis de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas resulta obligado partir de la Constitución por establecer los elementos fundamentales de la organización política y los criterios esenciales para regular sus relaciones. Del artículo 152 de la Constitución se deduce que las principales instituciones políticas de la Comunidad Autónoma son: un parlamento unicameral, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal de acuerdo con un sistema de representación proporcional, un Consejo de Gobierno cuya composición y forma de designación se silencia y un Presidente, elegido por la Asamblea, al que corresponde la presidencia de la Comunidad Autónoma y la dirección del Consejo de Gobierno.

El precepto constitucional analizado ofrece, de entrada, una delimitación negativa de la forma de gobierno autonómica ya que viene a excluir la presidencialista, el gobierno directorial, el gobierno asambleario puro y la forma de gobierno parlamentaria en su configuración más clásica. Su estudio condujo en los primeros años de la Constitución a soluciones doctrinales diversas. Se pensó que la forma de gobierno en las Comunidades Autónomas se orientaba decididamente hacia el parlamentarismo racionalizado ¹, que los principios constitucionales implicaban un acercamiento al gobierno de asamblea ² y que la relación entre sus poderes describía un sistema semipresidencialista ³.

1 PUNSET BLANCO, R.: «Forma de gobierno del Estado y forma de gobierno regional», *RDUL*, núm. 4 (1981), pág. 81; DE ESTEBAN, J., y LÓPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español*, Ed. Valor, Barcelona, 1982, vol. 2, pág. 375, y MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 1984, vol. I, págs. 26 y 26.

2 ÁLVAREZ CONDE, E.: *Régimen político español*, Ed. Tecnos, Madrid, 1983, pág. 494.

3 SOLÉ TURA, J.: «Las Comunidades Autónomas como sistema semipresidencialista», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Ed. Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.

III ANÁLISIS DE LAS RELACIONES PARLAMENTO-CONSEJO DE GOBIERNO A LA LUZ DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En el análisis de la forma de gobierno parlamentaria, la doctrina enumera las diversas modalidades que se han sucedido en función de la diferente distribución del poder y del distinto soporte social que ha apoyado, a lo largo del tiempo, a los órganos políticos. Se dice, pese a las modulaciones acaecidas en la evolución del parlamentarismo que lo característico de esta forma de gobierno es la reciprocidad entre las posibilidades de control por parte del poder legislativo y ejecutivo⁴.

En dicho orden de consideraciones, el parlamentarismo se caracteriza por las siguientes notas:

1. Legitimidad democrática directa del Parlamento y elección parlamentaria del Presidente.
2. La relación de confianza debe amparar, en todo momento, la acción del Ejecutivo, no agotándose con la investidura. Por ello, con carácter permanente existe en el Parlamento una actividad de comprobación y debate de la acción del Gobierno, denominada función de control.
3. La desaparición de dicha relación de confianza por razones objetivas (terminación del mandato parlamentario) o por razones subjetivas (exigencia de la responsabilidad política), implica un desapoderamiento de la acción política del Gobierno.
4. Los mecanismos para la exigencia de la responsabilidad política constituyen la garantía del Parlamento para hacer frente a la desaparición de la confianza, apreciada mediante la actividad de control.

⁴ En tal sentido se han pronunciado REDSLOB, R.: *Le Régimen parlementaire*, Ed. Marcel Giard, París, 1924, págs. 1-4, y SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Ed. Alianza, Madrid, 1982, pág. 324. Entre nosotros cabe destacar a RUIZ DEL CASTILLO, C.: *Manual de Derecho Político*, Ed. Reus, Madrid, 1939, cuya lectura me recomendó D. Joaquín Tomas Vilarroya, al que no podré agradecer sus sabios consejos en el estudio de esta materia. Valga, pues, aquí mi reconocimiento más sincero.

5. La disolución parlamentaria constituye la garantía de la estabilidad del Gobierno, dada su funcionalidad para resolver crisis políticas provocadas por Gobiernos con apoyo minoritario en el Parlamento.

1. LA INFLUENCIA DE LA ASAMBLEA SOBRE EL CONSEJO DE GOBIERNO

La Asamblea influye sobre el Ejecutivo al elegir al Presidente, cuando ejerce la función de control y cuando exige la responsabilidad política al Consejo de Gobierno.

A) LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR LA ASAMBLEA

Los Estatutos de Autonomía, salvo la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (art. 29), requieren como requisito de elegibilidad la condición de miembro del Parlamento autonómico⁵.

La iniciativa del procedimiento corresponde, según los Estatutos de Autonomía, al Presidente de la Asamblea, a los grupos parlamentarios o a los Diputados que representen, al menos, las 3/4 partes del número de miembros de la Asamblea.

La propuesta de candidatura puede ser uninominal y plurinominal. La posibilidad de presentar varios candidatos se establece en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura. En el resto de las Comunidades Autónomas la candidatura sólo puede ser uninominal.

Los Estatutos de Autonomía prevén la votación de investidura con la previa formulación del programa de gobierno y el debate parlamentario del mismo.

El procedimiento generalmente adoptado por la normativa estatutaria requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara en la primera votación y de la mayoría simple en la siguiente. De no otorgar la Asamblea su confianza se suceden sucesivas propuestas. Estas

⁵ Los Estatutos de Autonomía reproducen en este punto lo previsto en el artículo 152 de la Constitución. A este respecto conviene señalar que Martín Retortillo mantuvo en el Senado, sin éxito, la conveniencia de suprimir del mencionado artículo la expresión «de entre sus miembros» (*Diario de Sesiones del Senado*, nº 54, de 13 de septiembre de 1978, págs. 2.671 y ss.).

nuevas propuestas y las correspondientes votaciones están sometidas a un plazo preclusivo, cuyo transcurso determinará la disolución automática del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones o cuentan con un periodo indefinido de duración que sólo concluirá con la investidura del Presidente. En este caso, en que se encuentran el Parlamento de Galicia (art. 15 E. A.) y las Cortes Valencianas (art. 15 E. A.), se pretende favorecer la formación de gobiernos de coalición o pactos de legislatura cuando el resultado electoral no permita la formación de mayorías estables.

El mismo resultado de favorecer la formación del Gobierno sin necesidad de acudir a la celebración de nuevas elecciones, se persigue en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 37), de Castilla La Mancha (art. 14) y de Navarra (art. 29) al prever que transcurrido el plazo de elección del Presidente sin que se haya producido la investidura, será designado Presidente el candidato del grupo que tenga mayor número de escaños en la Cámara.

Fórmula que puede introducir un elemento distorsionador de los principios del parlamentarismo ya que el Presidente designado por este procedimiento puede no haber expuesto su programa de gobierno ante la Asamblea. Peligro que encuentra en Navarra las mayores posibilidades de materialización, como tuvo ocasión el Tribunal Constitucional de manifestar y corregir por la vía interpretativa mediante su sentencia de 26 de noviembre de 1984.

El origen parlamentario del Presidente permite que la presidencia de la Comunidad Autónoma se configure como un poder supraordenado al del Consejo de Gobierno. Pero ello no quiere decir que el resto de sus miembros se encuentren desvinculados del Parlamento ya que el Gobierno en su conjunto y cada uno de sus miembros están sometidos solidariamente al mismo.

B. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE EL CONSEJO DE GOBIERNO

Esta función, reconocida en todos los Estatutos de Autonomía, consiste en el sometimiento a fiscalización y debate parlamentario de toda la acción del Ejecutivo. Si a ello unimos la publicidad del trabajo parlamentario, el resultado no puede ser otro que el de conferirle un valor fun-

damental en el sistema de relaciones que el parlamentarismo genera ⁶.

Importancia que es, si cabe, mayor en los Parlamentos autonómicos, dónde una vez superada la fase inicial de desarrollo estatutario, se ha convertido en el centro de su actividad.

Por ello, pero también por la propia evolución sufrida por esta función en el devenir propio del constitucionalismo parlamentario, ha sido objeto de innumerables estudios que, de entrada, reflejan la falta de acuerdo doctrinal sobre esta función. Veamos algunos de sus aspectos más discutidos.

a) *Titularidad de la función de control*

Se ha dicho que el sujeto activo de la función de control sobre el Ejecutivo autonómico es la oposición parlamentaria o la mayoría que apoya al Gobierno ⁷.

No parece discutible que los grupos parlamentarios de la oposición tienen más iniciativas para realizar la acción de control que las que ejercen el grupo o los grupos que apoyan al Gobierno, ni que dicha mayoría tiene un escaso y relativo interés, como señala STEIN, en fiscalizar al Ejecutivo por ella sustentado y, menos aún, en poner fin a su actividad ⁸.

Pero tampoco plantea graves dudas que la participación de la mayoría parlamentaria es necesaria para comprobar la permanencia o desaparición de la relación de confianza, sin que ello permita conferirle la titularidad de la función en detrimento y con desconocimiento de los grupos parlamentarios de la oposición.

Desde nuestro punto de partida, la titularidad de la función de control, sólo puede corresponder a la Asamblea, ya que a ésta le corresponde el conocimiento, el debate y la valoración de la acción de gobierno.

6 Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al señalar que «la publicidad de la actividad parlamentaria es una exigencia del carácter representativo de la Asamblea en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores» (STC 136/1989, de 19 de julio, fto. jco. 1).

7 EMBID IRUJO, A.: *Los Parlamentos Territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

8 STEIN, E.: *Derecho Político*, Ed. Aguilar, 1973, pág. 36.

Pero si el sujeto que controla al Ejecutivo es la Asamblea y no la oposición, ¿cómo se explica el papel que ésta realiza en nuestros Parlamentos? La contradicción tiende a desaparecer, al menos, a nivel teórico si se distingue, como hace ARAGÓN REYES, entre el control «por» el Parlamento y «en» el Parlamento.

La oposición parlamentaria realiza un control político paralelo al del Parlamento, entendido como institución, con la finalidad de debilitar al Gobierno y de ofrecerse al electorado como alternativa política.

Ahora bien, si a nivel intelectual es posible mantener la distinción, hay que reconocer que en la práctica no es cuestión sencilla ya que los mismos mecanismos e instrumentos parlamentarios se utilizan para realizar ambas formas de control ⁹.

b) *Naturaleza política del control parlamentario*

El control parlamentario es un control político y como tal no se sujeta a criterios jurídicos previamente establecidos ¹⁰.

La subjetividad, la oportunidad política, son los parámetros del control parlamentario.

De lo que cabe deducir tres consecuencias:

1. Su carácter previo o sucesivo a la acción del Gobierno. El control parlamentario se ejerce no sólo sobre los actos u omisiones, sino también sobre las intenciones del Gobierno o, dicho en otros términos, tiene por objeto la formulación y ejecución de la función de gobierno ¹¹.
2. La falta de cánones fijos o predeterminados en el ejercicio del control. Lo que supone que la Asamblea cuando ejerce la función de control, no está sometida a la exigencia de respetar decisiones anteriores o de separarse de ellas únicamente de manera razonada.

⁹ DE VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Espasa Calpe, 1983, pág. 394.

¹⁰ En el mismo sentido se ha pronunciado TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Atomos ediciones, Madrid, 1988, 2ª ed., vol. 2, pág. 226.

¹¹ En contra, TORRES DEL MORAL, A.: en la misma obra arriba citada, pág. 225.

El ámbito de discrecionalidad insito en la función de control conlleva inevitablemente la imposibilidad de exigir a la Asamblea la justificación de cualquier alteración de su estrategia. La única «justificación» exigible será la que, en su caso, pueda demandarle el cuerpo electoral. Lo contrario sería tanto como juridificar un ámbito que, como el control parlamentario, ha de ser libre ¹².

3. La ausencia de efectos jurídicos en la función de control, bien porque la propia pluralidad de opciones manifestadas en el debate parlamentario excluye dicho efecto, o porque en los supuestos en que el control se traduce en una decisión de la Asamblea, ésta no vincula jurídicamente al Consejo de Gobierno ¹³.

Con lo dicho se quiere expresar que el incumplimiento por el Gobierno de una decisión, sugerencia o propuesta realizada en sede parlamentaria, en ejercicio de la función de control, no es fiscalizable por los Tribunales. Lo que no significa la carencia de efectos, pues, como es sabido, la valoración sometida a debate público de la acción del Gobierno influye en la opinión pública ¹⁴.

En este orden de consideraciones se mantiene por RUBIO LLORENTE que el debate parlamentario tiene la finalidad de ofrecer a la opinión pública, las razones que fundamentan la postura de cada grupo para que pueda juzgarlas ¹⁵.

¹² En el sentido arriba referido puede verse el ATC 157/1994, de 5 de mayo.

¹³ No faltan autores que ven en la ausencia de eficacia jurídica de los instrumentos de control y en las dificultades que el Parlamento tiene para dirigir la acción de Gobierno, la crisis del parlamentarismo; sin tener en cuenta que el control parlamentario, por su carácter permanente, ya comporta una efectiva limitación a la acción gubernativa, y que la Asamblea tiene una importancia latente indiscutible y es que, por decirlo con palabras de PÉREZ ROYO: «el Parlamento viene a ser una suerte patrón oro del Estado representativo. Cuando la vida discurre normalmente, apenas si se nota su existencia. Cuando se produce una crisis, porque el curso de los acontecimientos se desvía de lo que la sociedad entiende que son las prioridades a las que se debe responder, el Parlamento se convierte en el punto de referencia, sin el cual no se puede hacer nada». («El Parlamento y los medios de comunicación», en *Parlamento y Opinión Pública*, Ed. Tecnos, 1995, pág. 26).

¹⁴ En el sentido indicado puede leerse a SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Control y Responsabilidad», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 113-114, (1960), págs. 35 a 63 y a RUBIO LLORENTE, R.: «El control parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, nº 1, (1985), págs. 83 y sigs.

¹⁵ RUBIO LLORENTE, F.: «El Parlamento y la representación política» en *I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados*, 1985, págs. 321 y sigs.

Así, pues, la eficacia del control parlamentario se manifiesta en su capacidad de incidencia sobre la opinión pública o, dicho en otros términos, en su poder de conformación de las ulteriores decisiones del cuerpo electoral ¹⁶.

Conviene, sin embargo, destacar que la naturaleza política del control parlamentario no constituye un obstáculo a su regulación jurídica ya que el Derecho se limita a canalizar dicha acción, dotándola de medios o instrumentos de manifestación.

Es más, la evolución propia del parlamentarismo ha contribuido a incrementar la formalización de la función de control. Dinámica de la que las Comunidades Autónomas no han quedado al margen, ya que si bien los Estatutos de Autonomía no entran generalmente a regular los procedimientos del control parlamentario ¹⁷, éstos se han recogido en el Reglamento de la respectiva Asamblea.

c) *Procedimientos de control*

La mencionada ausencia de eficacia jurídica ¹⁸, en el sentido arriba indicado, ayuda a diferenciar la función de control de otras actividades parlamentarias.

No obstante, conviene señalar que una parte importante de la doctrina especializada entiende que toda la actividad parlamentaria, incluso la de elaboración de leyes, es reconducible a la idea de control ¹⁹. Y lo cierto es que no le falta razón a los autores que sustentan dicha tesis ²⁰, si los

16 DE VEGA GARCÍA, P.: «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, (1986), págs 45 y 46.

17 Salvo los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 27), de Castilla La Mancha (art. 19), de Navarra (art. 23) y de Madrid (art. 14).

18 En contra de la opinión mantenida en el texto se ha pronunciado GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 63.

19 La tendencia expuesta que tiene su origen en la doctrina italiana se ha mantenido, entre nosotros, por SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984; y MONTERO GIBERT, J. R., y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*, Ed. Tecnos, 984. ARCE JARÁNIZ, A.: «El procedimiento legislativo en el principado de Asturias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38 (1993), págs. 218 y sigs. En el mismo sentido se ha pronunciado, aunque unos años después, ARAGÓN REYES, M., en *Gobierno y Cortes*, Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1994, págs. 23 y 24, si bien cabe señalar que en un trabajo anterior, «El control parlamentario como control político», publicado en el núm. 23 de la *Revista de Derecho Político* (1986), manifestaba al comentar el trabajo de E. BUSCH *Parlamentarische Kontrolle*, lo siguiente: «Realmente, la cuestión es mas general, y la afirmación es válida para todas las funciones parlamentarias, a excepción de la función legislativa (incluyendo en ella la legislación presupuestaria). Sólo el modo de hacer la Ley ha de atenerse a un procedimiento específico y exclusivo. Sólo aquí pues la función en sentido material se corresponde con la función en sentido formal o procedimental. Las demás funciones del Parlamento se realizan a través de la completa actividad de la Cámara y no están circunscritas (y, en consecuencia, limitado su ejercicio) a unos procedimientos exclusivos», pág. 26, con lo que parece deslindar la actividad legislativa de la función de control.

procedimientos parlamentarios se analizan bajo el prisma del control realizado desde (en) el Parlamento, pues con dicha perspectiva no cabe duda que la presentación y defensa de una enmienda a la totalidad frente a un proyecto de Ley, por ejemplo, es un medio para el ejercicio del control por la oposición parlamentaria.

No obstante, y dado que nuestro punto de partida es diverso, debemos mostrar el desacuerdo hacia ese efecto totalizador de la función de control, excluyendo de ésta la actividad legislativa y aquellas otras actuaciones parlamentarias que, sin tener carácter o valor jurídico de ley, el correspondiente Ordenamiento autonómico le confiera una eficacia jurídica propia ²¹.

De lo dicho cabe deducir la consideración como procedimientos de control a las preguntas, interpelaciones, comparecencias, comisiones de investigación, resoluciones o mociones, siempre, claro está, que estas últimas, no se tramiten por el procedimiento propio de la moción de censura ya que a este procedimiento le confieren los Ordenamientos autonómicos, como luego veremos, unos efectos jurídicos propios.

La cuestión no es tan sencilla como pudiera parecer, pues hay zonas intermedias en la actividad parlamentaria que resultan de difícil configuración ²². Me refiero, concretamente, a la actividad de información, pues, como ha puesto de relieve CANO BUESO, «aunque aquélla pueda agotarse en sí misma lo usual es que sobre ésta se realice una actividad de valoración y enjuicia-

20 El propio Tribunal Constitucional se inclina por dicha tendencia en relación a la proposición de Ley, al entender que esa forma de iniciativa legislativa no es sólo un medio de participación en la potestad legislativa de la Cámara, sino también «un cauce instrumental de la función representativa del Parlamento que opera como instrumento eficaz en manos de los distintos grupos parlamentarios. Pues con independencia de que la iniciativa prospere ante el Pleno y llegue a ser una Ley, su sólo debate en el plenario cumple la función de manifestar a los ciudadanos representados, lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de como aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales (STC. de 18 de julio de 1995, fto. jco. 3)

De esta doble naturaleza de las proposiciones de Ley se deriva para el Tribunal Constitucional la exigencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas, al exclusivo análisis de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, pues de lo contrario estaría asumiendo una decisión política que no le corresponde y obstaculizando la celebración de un debate público entre las diversas fuerzas políticas (fto. jco. 4).

21 Existe también una razón práctica para sustentar la tesis arriba expuesta que consiste como señala LÓ PEZ GUERRA, L., en que «no es clarificador entender el concepto de control como nota común a todos los procedimientos parlamentarios» (*El titular del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario sobre «Problemas actuales del control parlamentario», Palacio del Senado, 25 a 27 de enero de 1.995. Ejemplar mecanografiado, pág. 2, nota 1ª).

22 La STC 161/1988, de 20 de septiembre, fue la primera que recayó sobre el derecho fundamental a la información documentada de los parlamentarios. En esta Sentencia el Tribunal incardina este derecho en el artículo 23.2 de la Constitución y explica que se trata de un derecho eminentemente formal en terminos de igualdad de oportunidades para acceder y mantenerse en los cargos públicos, sin prejuzgar el contenido material de las facultades que puedan deparar dichos cargos.

Así las cosas, esta facultad de los parlamentarios «no puede quedar sujeta en el seno de la Cámara, a un control de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de hacerla llegar a la Administración. Las facultades de la Cámara se limitan al examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información de acuerdo con el Reglamento de la Cámara.

miento, un juicio crítico — generalmente negativo si procede de los diputados de la oposición— que se intenta trasladar al electorado a cuyos efectos le dota de la necesaria publicidad a la iniciativa parlamentaria»²³.

Ciertamente, la cuestión es compleja dada la ambivalencia de los procedimientos parlamentarios y las diversas formas de control a las que antes se ha hecho referencia, lo que explica la falta de coincidencia doctrinal²⁴.

La solución en buena lógica y por pura coherencia dependerá del punto de partida utilizado para delimitar la función de control, fundándose el aquí seguido en el debate público, el resultado parece evidente²⁵. Desde dicha perspectiva el derecho de los diputados de solicitar información al Ejecutivo autonómico es una actividad preparatoria del control, en cuanto está presidida por el principio de no publicidad²⁶.

d) *Garantía en el ejercicio de la función de control*

Se ha dicho que la garantía del control parlamentario radica en su virtualidad para modificar la orientación política del Gobierno²⁷. Pero en la doctrina más reciente no es ésta una opinión pacífica, ni siquiera mayoritaria.

²³ El «Derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español. Congreso de los Diputados, 1996, pág. 46.

²⁴ Así, en la STC 196/1990, de 29 de noviembre, el Tribunal Constitucional considera que la negativa a proporcionar información es un acto producido en el seno de las relaciones políticas entre el Legislativo y el Ejecutivo, cuya finalidad primordial es el ejercicio del control, entendido en sentido amplio del primero por el segundo. De la misma confusión participa el ATC 426/1990, de 10 de diciembre («Existen, ...», ciertas actuaciones de órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo que, por encarnar el núcleo de las relaciones entre órganos de naturaleza política no cabe entender que sean susceptibles de control jurisdiccional: su control ha de ser, por el contrario, de carácter político. Tal cabe decir de una respuesta a una pregunta parlamentaria o a una petición de información, como es el caso presente» (fto. jco. 3) y la sentencia 220/1991, de 25 de noviembre, en la que el TC refiriéndose a una controversia en relación con unas preguntas con respuesta oral en Comisión, las trata como solicitudes de información.

²⁵ Respecto a la eficacia jurídica del derecho a la información puede verse: SAINZ MORENO, F.: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso administrativa» en *Revista de Administración Pública*, núm. 115 (1988); EMBID IRUJO, A.: «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso administrativa» en la *Revista de las Cortes Generales*, Madrid (1988) y del mismo autor «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones.» en el vol. colectivo *El Estatuto de Autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*, Universidad de Cantabria-Asamblea de Cantabria, Santander, 1994, págs. 6 y sigs.

²⁶ Naturalmente, y como ha quedado dicho en el texto, la equiparación entre las preguntas y solicitudes de información no es un despropósito, pues es innegable, que entre ellas y muy especialmente entre las preguntas escritas y la solicitud de documentación existen coincidencias, pero también diferencias. En el caso de preguntas con contestación escrita, la falta de respuesta del Gobierno en el plazo establecido, permite su reconversión en preguntas orales en Comisión. Por su parte, las preguntas con respuesta oral, su sustanciación obliga a que un miembro del Gobierno se presente en la Cámara y someta a debate la contestación.

²⁷ Algunos autores como PUNSET BLANCO, R. (op cit., pág. 81) y GERPE LANDÍN, M. («Les funcions del Parlament de Catalunya», en *Comentaris Jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Ed. Nova Grafick, Barcelona, 1982, págs. 26 y sigs.), han identificado la función de impulso con la de control. Otros: SUBIRATS, J., y VINTRÓ, J., por el contrario, distinguen ambas funciones («El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, 1980, pág. 192).

El gobierno parlamentario, por la propia evolución de la sociedad actual, se ha transformado, de forma que en su actual configuración ni el Parlamento es el poder de dirección, ni el Ejecutivo se limita a la mera ejecución²⁸. En el parlamentarismo racionalizado: El Gobierno dirige la política y el Parlamento controla. Algunos Estatutos como el de la Comunidad Valenciana, siguiendo en este punto al artículo 97 de la Constitución, así lo reconocen expresamente²⁹.

Desde esta perspectiva resulta congruente que en las elecciones se voten programas de Gobierno y que, de acuerdo con los resultados electorales, sea el Gobierno y no el Parlamento el que dirija la realización de dicho programa. Por ello, si la mayoría del Parlamento perdiera la confianza en el Gobierno, procedería su sustitución y no la atribución al Parlamento de la dirección política³⁰.

En dicho orden de consideraciones la garantía de la función de control no radica en la existencia de una sanción, ni, como hemos visto, en la facultad del Parlamento de imponerse al Consejo de Gobierno, sino en la ausencia de obstáculos a su legítimo ejercicio por los grupos parlamentarios y diputados.

Desde dicho punto de vista parece evidente que la facultad de la Mesa de calificar y admitir a trámite o inadmitir las iniciativas planteadas por los diputados o grupos parlamentarios tiene una importancia decisiva para el buen funcionamiento del control parlamentario.

28 Como puede leerse en BATAGLINI, A. O.: «Estado liberal y sistema de autonomías. Del garantismo a nuevas formas de democracia», en *Documentación Administrativa*, núm. 192 (1981), págs. 295 y sigs: Las profundas transformaciones de las tareas públicas han trasladado el vértice decisivo del Parlamento al Gobierno. Y ello se ha producido de tal forma que algún autor como Schaefer, R., ha llegado a mantener que ni la división de poderes ni la representación política sirven de fundamento a la Administración autárquica y que la autonomía de la Administración responde al simple y permanente principio de autoconservación y a la necesidad immanente de cumplir el interés general. «Demokratische Tendenze in der Pflege der Verwaltungswissenschaft», en la obra colectiva *Demokratie und Verwaltungswissenschaften Speyer*, Ed. Duncker & Humboldt, Berlin, 1972, págs. 169 y sigs. Citado por PAREJO ALFONSO, L.: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 106.

29 No es esta la tónica general ya que diversos Estatutos de Autonomía encomiendan al Parlamento la función de impulso y orientación política de la acción del Gobierno. En el sentido mencionado se pronuncian los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 25), Cataluña (art. 30), Principado de Asturias (art. 23), Cantabria (art. 9), Aragón (art. 12), Navarra (art. 11), Extremadura (art. 20), Murcia (art. 22) y Madrid (art. 9). Los mencionados preceptos podrían inclinar su forma de gobierno a la de Asamblea, siempre que concurrieran el resto de los requisitos que caracterizan esta forma de gobierno. Y que son, según LOEWENSTEIN (*Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, 1976, pág. 99.), una Asamblea de estructura unicameral, configurada como único detentador del poder, un Gobierno sometido a la Asamblea que funciona como su órgano ejecutivo, al ser cesado y designado libremente por el Parlamento y carecer de la facultad de disolver el Parlamento. Requisitos que no tienen una plasmación clara en los mencionados Estatutos de Autonomía, ni en la práctica política de tales Comunidades Autónomas.

30 Véase al respecto ARAGÓ N REYES, M.: *El control...*, cit. págs. 17, 18, 24 y 25.

Pues bien, si el control parlamentario es, como se ha dicho, esencialmente político, el que realiza la Mesa sobre las iniciativas parlamentarias es estrictamente jurídico.

Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional al reconocer que la actividad parlamentaria de control es una manifestación de un derecho fundamental (art. 23 C. E.) y, consecuentemente, excluir de la competencia de la Mesa los criterios de oportunidad política.

El derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal, «en el que participan los Reglamentos Parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que, una vez conferidos aquéllos por la norma reglamentaria, pasan a formar parte del status propio del cargo parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo» (SSTC 161/1988, fto. jco. 4; 181/1989, fto. jco. 4; 36/1990, fto. jco. 2; 205/1990, fto. jco. 5; 95/1994, fto. jco. 1).

Debe, por ello, considerarse que el ámbito propio del control de las iniciativas parlamentarias, por parte de la Mesa, es el examen de la regularidad formal de tales peticiones y, en su caso, de su legalidad material (STC 161/1988).

El análisis por la Mesa del Parlamento de la materia sobre la que versan las preguntas e interpe-laciones presentadas no plantea dudas, ya que los respectivos Reglamentos establecen condi-cionamientos materiales específicos para cada una de dicha iniciativas al diferenciarlas entre sí en razón a su contenido (STC 95/1994, fto. jco. 4).

El problema surge, sin embargo, en relación a otras iniciativas parlamentarias como las mocio-nes o proposiciones no de Ley, concretándose en la posibilidad de que la Mesa fiscalice su con-tenido en base a una habilitación genérica sobre la competencia de la Asamblea y pueda decla-rar su inadmisibilidad, si considera que la iniciativa no incide en materia de competencia de la Comunidad Autónoma.

Cuestión de la que se ha ocupado el Tribunal Constitucional en su auto 155/1993, de 24 de mayo, en los siguientes términos³¹:

31 La moción que fue inadmitida por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia era del siguiente tenor literal: «El conocimiento público de la inten-ción del Gobierno de la Nación de instalar un complejo penitenciario en el termino municipal de Cartagena ha originado una importante movili-zación social en la que gran número de ciudadanos han expresado su rechazo a la construcción de este gran centro penitenciario, tanto en el ter-mino municipal de Cartagena como en otros términos limítrofes. Se entiende que la construcción y puesta en funcionamiento de esta macrocarcel

«Parece claro, en principio, que la presentación de mociones forma parte del *ius officium* de cada uno de los parlamentarios de la Comunidad Autónoma... , y en consecuencia, un acuerdo del órgano de gobierno de la Cámara que ignore o restrinja ese derecho por causas no expresamente previstas en el Reglamento sería contrario al artículo 23.2 de la Constitución.

Ahora bien, las mociones deberán adecuarse en su finalidad y en su procedimiento a los cauces reglamentarios, ... (por lo que) si se trata de «temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos... la Mesa, oída la Junta de Portavoces, decidirá sobre su calificación y su admisión o no a trámite»³² (ATC 155/1993, de 24 de mayo, fto. jco. 2).

A favor de dicha tesis se había pronunciado EMBID IRUJO³³ y, aunque, el auto transcrito viene a confirmar su opinión, no podemos olvidar que el Tribunal Constitucional en una sentencia posterior, recaída sobre un acuerdo de la Mesa de la misma Asamblea, que inadmitió una proposición de Ley, en base a la incompetencia de la Comunidad Autónoma, muestra, lo que pudiera ser, un cambio o una modulación en su doctrina.

Me refiero a la sentencia de 18 de julio de 1995, que, como he indicado, no se refiere a instrumentos de control parlamentario, pero que, como la anterior, centra su análisis en la facultad de la Mesa para la calificación jurídico-material de aquellos escritos que se refieran a «temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos».

no va a causar ningún beneficio ni a la situación económica, ni a la pacífica convivencia social, y que, por el contrario, ello podría significar una disminución de las expectativas y un deterioro palpable de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Por lo demás, ningún otro municipio de la Región de Murcia ha manifestado interés de que en su término se instale este gran centro penitenciario. Por todo ello, y atendiendo a los intereses de los ciudadanos de esta Región, tal y como ellos mayoritariamente lo han manifestado, la Asamblea General insta al Consejo de Gobierno para que solicite al Gobierno de la Nación que desista de cualquier proyecto de instalación de un gran centro penitenciario en el término municipal de Cartagena, limitrofes o en cualquier otro municipio de la Región.»

32 La declaración de inadmisibilidad se realiza en base al art. 31 del Reglamento de la Asamblea de Murcia que establece: «... La Mesa, ... , es el Órgano rector colegiado de la Asamblea Regional. A este título: 3º Decide sobre la calificación, la admisión o no a trámite y la remisión al órgano que corresponda, de cuantos escritos y documentos de índole parlamentaria, ...

Como tal control de estricta legalidad formal, la admisión a trámite se limita a verificar que el acto o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias. ...excepción hecha... de temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos, o de escritos de dudosa calificación, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, decidirá sobre su calificación y admisión o no a trámite... »

33 EMBID IRUJO, A.: *El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones*, cit., páginas 20 y 21.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia referida, declara la inconstitucionalidad del acuerdo de la Mesa en base a los siguientes argumentos:

«En primer lugar, porque la competencia de la «Asamblea» es un concepto que no puede identificarse con el de las competencias legislativas que constitucional y estatutariamente puedan corresponder a la Comunidad Autónoma. En efecto, la Mesa, en tanto que órgano de administración y de gobierno interior de la Cámara, puede conocer del contenido de un documento presentado ante la Asamblea para determinar si lo en él interesado es de su «competencia» o si, por el contrario, lo es de la de otro órgano constitucional, autonómico o administrativo, acordando en su caso su inadmisión. Pero, en modo alguno, puede deducirse de ello que la Mesa esté reglamentariamente habilitada para realizar un juicio de inconstitucionalidad acerca de si una proposición de ley promovida por un Grupo Parlamentario puede exceder o no el ámbito de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

Y, en segundo lugar, porque aun en la hipótesis de que la proposición de Ley recayese sobre una materia respecto de la cual aquella Comunidad Autónoma careciese de competencia, correspondería al pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo...

Precisamente por ello, y habiéndose constatado que la Mesa de la Cámara inadmitió la referida proposición de ley, mediante un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos, cuando la misma cumplía con todas las formalidades reglamentarias establecidas, la presente demanda de amparo debe ser atendida» (fto. jco. 4)

Así, pues, la Mesa no puede agudizar su función de control sobre los escritos parlamentarios hasta el extremo de que amparándose en ella, llegue a sustraer al Pleno o a las Comisiones, una decisión que a dichos órganos corresponde adoptar, pues con tal proceder se privaría a los demás miembros del Parlamento de su derecho de conocer, debatir y en su caso, aceptar o rechazar la iniciativa (SSTC 205/1990, 52/1994 y ATC 52/1994, de 16 de febrero).

Por lo dicho, cabe concretar que la inconstitucionalidad de la iniciativa parlamentaria debe ser palmaria y manifiesta para fundamentar una declaración de inadmisibilidad por la Mesa. La inadmisión por la Mesa de una iniciativa parlamentaria de control no supondrá vulneración del artículo 23 de la Constitución siempre que concurra dicha circunstancia y no se acredite la desigualdad en el tratamiento con otras iniciativas parlamentarias ³⁴.

En la doctrina expuesta se encierra una de las claves fundamentales del parlamentarismo y que consiste en la imposibilidad de que la Mesa pueda, en base a criterios de oportunidad política o de discrecionalidad, restringir el *ius in officium* de los diputados y grupos parlamentarios.

C) RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL CONSEJO DE GOBIERNO

La responsabilidad política constituye el catalizador de la permanencia o desaparición de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gobierno.

Generalmente los Estatutos de Autonomía recogen en preceptos separados la responsabilidad política del Presidente y la del Consejo de Gobierno. Sin embargo, la legislación de desarrollo, fundamentalmente, los Reglamentos de las respectivas Asambleas han unificado su regulación ya que la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad Autónoma comporta, inexcusablemente, la de los otros miembros del Gobierno que, como se ha dicho, es la autoridad que los nombra.

La responsabilidad política del Consejo de Gobierno se define como solidaria, aunque casi todos los Estatutos de Autonomía dejan abierta la posibilidad de que a través de la legislación de desarrollo se pueda establecer la responsabilidad política individual de los consejeros ³⁵.

³⁴ La STC 119/1990, de 21 de junio, afirma que entre los artículos 14 y 23.3 de la Constitución «media como es bien sabido, una estrecha relación, en razón de la cual dijimos (...) que cuando la queja por discriminación se plantea respecto de los supuestos contenidos en el artículo 23.2 de la Constitución y no se dice producida por la utilización de algunos de los criterios expresamente prohibidos por el artículo 14, será aquel artículo (el 23.2), el que se habrá de tomar en consideración, de manera que se excusa la referencia al 14».

³⁵ Las constituciones de los Estados alemanes suelen reconocer la responsabilidad política de los ministros. Así se establece, entre otros, en el artículo 35.2 de la Constitución de Friburgo de 6 de junio de 1962 y en el artículo 56 de la Constitución de Baden-Wurtemberg de 11 de noviembre de 1953. No obstante, hay que reconocer siguiendo a COLLIARD que su formulación constitucional no ha impedido la desaparición en la práctica del instituto como consecuencia de la primacía del principio colegial (*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Ed. Blume, Barcelona, 1981, pág. 63).

No obstante, dicha posibilidad no ha sido utilizada en el sentido indicado ³⁶, por lo que la referencia contenida en los Estatutos de Autonomía a «sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión», hay que entenderla referida a la responsabilidad jurídica en la que cada Consejero puede incurrir al gestionar las materias de su competencia.

Las lagunas que algunos Estatutos de Autonomía presentaban en relación a los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política fueron salvadas mediante su previsión en la Ley o en el Reglamento del Parlamento. De tal forma que la legislación de desarrollo institucional más que para concretar peculiaridades ha servido para unificar el funcionamiento de tales institutos.

En síntesis se puede decir que en las Comunidades Autónomas la moción de censura y la cuestión de confianza tienen una regulación semejante a lo previsto en la Constitución para el Gobierno del Estado, aunque en algunos aspectos su regulación resulte más restrictiva. Por ello, es interesante realizar un estudio individualizado de los procedimientos de exigencia de responsabilidad política.

a) *La cuestión de confianza*

La iniciativa de la cuestión de confianza corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma. Pues aunque la legislación autonómica requiere la previa deliberación del Gobierno para su presentación ante el Parlamento, la decisión final sobre su planteamiento queda a disposición del Presidente.

La confianza se entiende otorgada cuando votan a favor la mayoría simple de la Cámara; esto es, cuando los votos favorables a la confianza superan a los votos en contra. Las abstenciones juegan a favor del Gobierno.

Dicha circunstancia es para LALUMIÉR Y DEMICHEL la aplicación de una vieja idea del parlamentarismo racionalizado, según la cual un diputado que se abstiene, apoya al Gobierno, y

³⁶ La excepción a lo dicho en el texto, se encuentra en la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno Vasco, que posibilita en su artículo 49 la presentación de la moción de censura individual contra el Vicepresidente y alguno de los consejeros.

un Gobierno no derrocado por la mayoría absoluta de la Asamblea es depositario de su confianza ³⁷.

El procedimiento y los efectos de la cuestión de confianza es común para todas las Comunidades Autónomas y se regula por la normativa autonómica de forma semejante a como lo hacen los artículos 112 y 114.1 de la Constitución para el Gobierno del Estado.

Existen, sin embargo, en su procedimiento de tramitación algunas peculiaridades que conviene destacar. Quizá una de las de mayor relieve es la que se refiere al objeto sobre el que puede versar la cuestión de confianza. La norma general es, como se ha dicho, la asunción estatutaria o por vía de legislación autonómica del régimen establecido en el artículo 112 de la Constitución. Esto es, el Presidente, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede presentar a la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa o una cuestión de política general. Sin embargo, en la Comunidad Valenciana ³⁸ y en Castilla-La Mancha ³⁹ el Presidente puede, además, plantear la confianza sobre un proyecto de Ley.

El empleo de la cuestión de confianza para la aprobación de proyectos de Ley tiene un antecedente en el artículo 49.3 de la Constitución de la V República francesa y se corresponde, salvando las diferencias, con el estado de necesidad legislativa establecido en el artículo 81 de la Ley Fundamental de Bonn.

Es, por una parte, un mecanismo de refuerzo a la gobernabilidad de la Comunidad cuando el Consejo de Gobierno carezca del apoyo mayoritario de la Asamblea; y por otra, un medio para dar respuesta a situaciones de urgencia legislativa.

Parece, sin embargo, que este instrumento no es el idóneo para regular las materias sometidas a un procedimiento legislativo especial o para las que el Estatuto de Autonomía exige un quórum especial de aprobación. Así se establece en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha al excluir expresamente de la cuestión de confianza, el proyecto de Ley de Presupuestos y los proyectos de legislación electoral, orgánica e institucional.

³⁷ LALUMIÉR Y DEMICHELE, A.: *Les régimes parlementaires européens*, 2ª ed., Paris, 1978, pág. 63.

³⁸ Artículo 18 del Estatuto de Autonomía y art. 57 de la Ley 5/1.983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano.

³⁹ Art. 20 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

b) *La moción de censura*

Los ordenamientos autonómicos prevén la versión constructiva de la moción de censura al requerir la inclusión en la misma de un candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma. Modalidad que pretende evitar el triunfo de las llamadas mayorías negativas; es decir, de aquéllas que están de acuerdo en derribar al Gobierno y en discordia para nombrar al que debe sucederle.

La iniciativa de la moción de censura corresponde a los diputados autonómicos en un porcentaje que es, en términos generales, superior al previsto en el artículo 112 de la Constitución para derrocar al Gobierno del Estado; lo que viene a dificultar su presentación.

La normativa autonómica determina la obligación del candidato de exponer su programa de gobierno, mostrándose con ello la contradicción que encierra esta modalidad de censura. Y que en palabras de BURDEAU consiste en la confusión de la censura y la investidura cuando una y otra tienen diversa significación, ya que en la investidura la Asamblea vota lo que quiere y en la censura lo que no quiere⁴⁰.

La aprobación de la moción de censura requiere, como en la Constitución, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Los signatarios de una moción de censura perdida no pueden presentar otra durante un plazo que es, en términos generales, superior al establecido en el artículo 113 de la norma fundamental, por lo que el procedimiento, como se ha adelantado, resulta en las Comunidades Autónomas más agravado que en el Estado.

Del análisis de los medios de exigencia de la responsabilidad política al Consejo de Gobierno se deduce su consideración de instrumentos de apoyo a su estabilidad.

Desde esa perspectiva, es coherente la afirmación de SOLÉ TURA sobre el carácter semipresidencialista del gobierno autonómico, ya que «por las condiciones de su nombramiento y de su

40 BURDEAU, G.: *Traité de Science Politique*, 2ª ed, París, 1.976, pág. 404.

representatividad, el Presidente está protegido contra la posible exigencia de responsabilidad parlamentaria por el mecanismo de la moción de censura o de la cuestión de confianza»⁴¹.

2. LA DISOLUCIÓN GUBERNATIVA DE LA ASAMBLEA

Esta modalidad de disolución es, para algunos autores, esencial para el gobierno parlamentario, por lo que de no estar prevista en los Estatutos de Autonomía, su regulación puede establecerse en una Ley amparada en el artículo 148.1 de la Constitución o en el Reglamento del Parlamento⁴².

Pero ésta no fue una cuestión pacífica en los primeros años del Estado de la Autonomías. Conviene recordar que el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomía excluía rotunda y tajantemente esta posibilidad para las Comunidades Autónomas⁴³. Lo que puede explicar que algunos Estatutos de Autonomía garanticen la duración del mandato parlamentario y/o limiten la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara al supuesto de incapacidad inicial de la Asamblea para designar Presidente⁴⁴.

Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que alguna ley autonómica, como la del Gobierno Vasco, haya regulado la disolución anticipada en los siguientes términos: «El Lehendakari, como supremo representante de Euskadi: c) Disuelve el Parlamento, previa deliberación del Gobierno.»

Pero conviene que nos preguntemos, visto el sistema de relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno, si ese mecanismo es necesario como medio para establecer el equilibrio entre ambos poderes. La respuesta parece evidente si tenemos en cuenta que el sistema de relaciones anteriormente descrito tiende a reforzar la posición del Gobierno y a garantizar su estabilidad. El supuesto de desestabilidad es excepcional habida cuenta que sólo las «migraciones parlamentarias» o «transfuguismo», una eventual crisis extraparlamentaria en el seno del partido cuyo grupo parlamentario sustenta al Gobierno o, eventualmente, una ruptura de la coalición

41 Op. cit., pág. 309.

42 TOMÁS VILARROYA, J.: «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *Las Fuentes del Derecho en la Constitución*, vol. I, Ed. I.E.F., 1979, pág. 147.

43 Publicado por el CEC, 1981, pág. 101. Como se recordará esa limitación surgió de los pactos autonómicos de 31 de julio de 1981, entre la UCD y el PSOE, y con las mismas se intentaba evitar la proliferación de las elecciones autonómicas, pensando que esa proliferación podría perjudicar la estabilidad política del Estado, más que la de cada Comunidad Autónoma.

44 Estatuto de Autonomía de Cantabria (art. 10.3), La Rioja (art. 18.3), Murcia (art. 27.3) y Castilla-La Mancha (art. 10).

gubernamental o del círculo de influencia de lo que se ha convenido en denominar «pacto de gobernabilidad» o de legislatura, puede determinar dicho evento ⁴⁵.

Pero cabe seguir preguntándose sobre las posibilidades de formación de Gobiernos minoritarios y sobre los riesgos de inestabilidad de los Gobiernos de coalición o de los pactos de legislatura.

Naturalmente esta pregunta no tiene una respuesta fácil. Su solución dependerá de circunstancias extraparlamentarias como el sistema de partidos políticos ⁴⁶ o de la influencia de los *mass media* en la vida política; pero también, aunque en otra medida, de determinadas previsiones normativas. Así, recordando lo dicho anteriormente, la designación automática del Presidente, prevista, como hemos visto, en algunos Estatutos de Autonomía o la duración indefinida del procedimiento de investidura tienden a favorecer la formación de Gobiernos minoritarios cuando los resultados electorales no reflejen el apoyo mayoritario a una formación política. Y, por otra parte, la posibilidad de aprobar leyes a través de la cuestión de confianza, prevista en otros Estatutos de Autonomía, viene a suponer un refuerzo a la acción legislativa de los eventuales Gobiernos minoritarios.

No obstante, cualquiera que sea la solución que, atendiendo a todas las circunstancias, se dé, parece claro, que la disolución gubernativa no es la única forma de disolución anticipada. La doctrina se ocupa de otras formas de disolución anticipada de la Asamblea como son la disolución popular y la autodisolución de la Asamblea ⁴⁷.

Formas que no son desconocidas en el Derecho comparado y de las que dan buena cuenta las Constituciones de algunos Estados alemanes. Así, en los Länder de Schleswig-Holstein y Saarland el Parlamento se puede autodisolver por mayoría de sus miembros ⁴⁸. En Bayern y en Rheinland-Platz, por ejemplo, se prevé el referéndum de disolución popular. El Gobierno dispone de la facultad de informe sobre la iniciativa popular de referéndum, pero es el Parlamento

45 ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.: «Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45 (1995), pág. 128.

46 Siguiendo a VIRGA, P., cabe señalar que el sistema de partidos políticos es hoy un elemento de la forma de gobierno que confieren a los mecanismos de relación entre poderes una significación diferente a la que tenían en el parlamentarismo clásico (*Diritto costituzionale*, Ed. Dott. A. Giuffrè, 1979, pág. 97).

47 MORTATI, C.: *Lineamenti di Diritto Regionale*, Ed. Dott. A. Giuffrè, 1981, vol. I, pág. 412.

48 Art. 24 de la Constitución ratificada el 13 de diciembre de 1949 y artículo 71 de la Constitución de 15 de diciembre de 1946, respectivamente.

(Landtag) quien lo convoca y el pueblo quien decide la disolución anticipada de la Cámara ⁴⁹.

IV CONCLUSIÓN

Es difícil calificar la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas, no sólo por la falta de coincidencia doctrinal acerca de los elementos esenciales y accidentales de cada una de ellas, sino también por la propia dinamicidad de la política que dificulta la clasificación en categorías estancos de las relaciones que unen al cuerpo electoral, al Parlamento y al Gobierno.

El esquema descrito en las anteriores páginas, está sometido a los cambios y modulaciones que el tiempo y las circunstancias socioeconómicas determinen en cada caso, y aunque éstas, previsiblemente, coincidirán en las distintas Comunidades Autónomas, parece muy aventurado presumir la uniformidad en todas y cada una de ellas.

La conclusión es, pues, la falta de conclusiones o mejor dicho, la imposibilidad de obtenerlas en base a datos estrictamente normativos que, si bien responden en su formulación originaria a una finalidad más o menos explícita, pueden adquirir con el tiempo una funcionalidad distinta que será, en todo caso admisible, siempre que respete las reglas esenciales de la democracia y el orden constitucional.

Así, pues, los que recibimos con entusiasmo el sistema autonómico y nos dedicamos inicialmente a su estudio, debemos seguir congratulándonos hoy de su existencia y aplicar nuestro esfuerzo a la tarea de captar y describir las expectativas, los deseos y las necesidades sociales. Razón fundamental y última de las Comunidades Autónomas.

⁴⁹ Constitución de 2 de diciembre de 1946 (art. 18.1 y 3) y art. 99 de la Constitución de 18 de mayo de 1.947. En Hansestadt Hamburg se prevé la autodisolución del Parlamento (Burgerschaft) y la disolución gubernativa supeditada a la pérdida de la cuestión de confianza. En este caso el Parlamento en el plazo de tres meses, desde la pérdida de la cuestión de confianza, cuenta con las siguientes opciones: 1) Elegir un nuevo Gobierno por mayoría de sus miembros. 2) Confirmar al anterior otorgándole de nuevo la confianza y 3) Autodisolverse. Si el Parlamento no utiliza ninguna de las alternativas señaladas, el Gobierno adquiere la facultad de disolución parlamentaria.