

Sebastián Fernández Miralles

DIPUTADO DE LAS CORTES VALENCIANAS. IV LEGISLATURA

EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO: LAS COMPARECENCIAS DEL PRESIDENT DEL CONSELL

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO: A) CONCEPTO. B) FUENTES: 1) *Fuentes de ámbito estatal*. La Constitución española de 1978. El Reglamento del Congreso de los Diputados. 2) *Fuentes de ámbito autonómico*. El Estatuto de Autonomía Valenciano. El Reglamento de las Cortes Valencianas. La Ley del Gobierno Valenciano. C) CLASES. D) SUJETOS DEL CONTROL: 1) *Activos*. 2) *Pasivos*. E) PRESUPUESTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO. F) LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL.
3. LA COMPARECENCIA DEL PRESIDENT DEL CONSELL: A) REGULACIÓN ACTUAL. B) OBJETO DE LA COMPARECENCIA. C) LA CALIFICACIÓN POR LA MESA DE LAS CORTES. D) LÍMITES DE LA COMPARECENCIA: 1) *Objetivos*. 2) *Subjetivos*. E) PROCEDIMIENTO. F) EFECTOS.

1. INTRODUCCIÓN

Hablar en estos momentos del *control del Gobierno* significa, sin duda, referirnos a una de las funciones primordiales de los parlamentos, y por ende de los parlamentarios dentro de la configuración genérica de un sistema político «parlamentario». Estaremos hablando de una función primordial de una institución básica del ordenamiento del Estado o de las Comunidades Autónomas al ser donde radica la representación popular que legitima la existencia del propio Gobierno.

El control Parlamentario ha sido objeto de importantes estudios por parte de diferentes autores. Sin duda ha sido objeto de atracción de los estudiosos, no sólo analizar las características del control, sus elementos diferenciadores, sus formas e instrumentos, sino quizá con más énfasis, y con un especial afán investigador, se han inclinado por la configuración del propio control, sus efectos y consecuencias, así como los problemas que genera el ejercicio diario de esta función.

No cabe duda que si la función de un Parlamento es controlar al Gobierno, y la del parlamentario ejercer ese control, bueno será que éste conozca su «oficio» a la perfección. De su parte está la ejecución de la acción de control y las «artes parlamentarias puestas a su servicio», pero sin duda el procedimiento de ejecución, las formas y modos que proporciona el Derecho, son de obligado cumplimiento y conocimiento del parlamentario. Este es, sin duda, el mejor servicio que puede hacer a la colectividad que le legitima y a la que representa.

Sin embargo, al hablar de control Parlamentario, lógicamente convenía concretar algo más. Los límites del estudio del control Parlamentario, desde cualquiera de sus latitudes, son infinitos. Por ello, a pesar de hacer un análisis somero del control Parlamentario en general, dentro del sistema de Derecho Parlamentario Valenciano, se hace un análisis más profundo de una de las figuras de control: *Las Comparecencias del President del Consell*, o Presidente del Gobierno. Sin duda analizaremos un instrumento de control caracterizado por la escasez de estudios al respecto por un lado, y la importancia que está adquiriendo actualmente por otro, pese a que no todos los Reglamentos Parlamentarios lo recogen.

No será este trabajo ningún intento de emular a estudiosos de gran talla, y mucho menos superar sus acertadas, cada una en su sentido, valoraciones, sobre este singular instrumento del Derecho Parlamentario. Muy al contrario pretende ser esta una humilde aportación al estudio del tema desde la óptica de un curioso estudiante de Derecho, embarcado en la apasionante vida de parlamentario, más con un afán de aprender que de pretender enseñar *.

4 Por ello quiero en primer lugar agradecer a los Letrados de las Cortes Valencianas, y especialmente al secretario del ANUARIO, Francisco Visiedo, que me den la oportunidad de colaborar en esta importante publicación de Derecho Parlamentario, y en segundo lugar dedicar este trabajo al Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana, D. Eduardo Zaplana Hernández-Soro.

2. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO VALENCIANO

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV) configura, en su Capítulo II, a la Institución Parlamentaria como un órgano con funciones propias, diferenciadas de las correspondientes a los otros poderes, Ejecutivo y Judicial, y que le proporcionan una autonomía dentro del conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad.

Las Cortes Valencianas, cumplen una serie de funciones recogidas en los artículos 10 y 11 del Estatuto de las que cabe destacar cuatro funciones primordiales ¹:

- a) Legislativa.
- b) Presupuestaria
- c) De impulso de la acción del Gobierno
- d) De control de la acción del Gobierno

A esta Institución le corresponden además otras funciones, encomendadas por el propio Estatuto y por otras Leyes Valencianas, consistentes en la designación, propuesta o nombramiento de titulares de determinados órganos, la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, presentación de recursos de inconstitucionalidad, iniciativa de reforma constitucional, iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía, firma de Convenios, relaciones con el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo Valenciano) y la Sindicatura de Cuentas, etc.

Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la función de control, se recoge concretamente en el artículo 11, según el cual corresponde a las Cortes Valencianas «*controlar la acción del Gobierno Valenciano, exigir, en su caso, la responsabilidad política del Presidente y del Gobierno y ejercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalidad Valenciana*».

¹ LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: «Funciones de las Cortes Valencianas», en *Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Valencia, 1994, Tirant lo Blanch (pp. 73).

Parece que partimos de una posición objetiva de dependencia del poder ejecutivo del legislativo, o por lo menos así se desprende del artículo 18 del EACV que especifica el sometimiento del Gobierno Valenciano a las Cortes Valencianas ante las que responde políticamente de forma solidaria.

En cualquier caso ese sometimiento obedece a la relación de confianza ² que se deposita en el Gobierno desde su investidura, que debe permanecer viva durante toda la Legislatura, y que, precisamente a través de la función de control, se ve sometida a continuas revisiones, exámenes e incluso a su retirada definitiva a través de la moción de censura.

Sin embargo esta aparente libertad del control Parlamentario queda limitada desde el momento que concretamos las posibilidades de exigencia de responsabilidad y control. Esto se produce además dentro de un sistema en el que prima el principio de la mayoría parlamentaria como base de una estabilidad política muy demandada en la actualidad y que arranca desde la finalización de la II Guerra Mundial con el llamado «parlamentarismo racionalizado» ³.

A esto responde perfectamente el hecho de que nuestro Estatuto regule la moción de censura constructiva que garantiza, en el caso de prosperar, la existencia de un Gobierno, basado, eso sí, en una legitimación diferente, la «parlamentaria», que asegura la estabilidad política e institucional.

De todos modos, el control Parlamentario aparece actualmente como una función necesaria por dos motivos fundamentales: Por un lado porque actúa como límite ante la evidente e importante concentración de poder en manos del ejecutivo; por otro como revulsivo o impulso del Parlamento dentro del sistema.

En cualquier caso, sobre esta y otras cuestiones, iremos reflexionando a lo largo del análisis del concepto, fuentes, clases, sujetos, presupuestos e instrumentos del control Parlamentario.

² VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO, en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, tomo II, Capítulo II, relativo a las «Función de Control parlamentario del Gobierno, por las Cortes Valencianas». Valencia, 1996 (pp. 105 y ss.).

³ Referencia en estudio anterior. STC 16/1984, de 6 de febrero (p. 107).

A) CONCEPTO

Al plantearnos el estudio del control Parlamentario del Gobierno, y antes de adentrarnos en sus características, es, metodológicamente correcto proceder a delimitar conceptualmente el control.

Sin embargo, la necesidad de definir y de delimitar conceptualmente el control se encuentra ante la dificultad que supone la diversidad de aportaciones de la doctrina especializada sobre el mismo.

Quizá haya una definición de control que más acogida ha tenido entre los estudiosos del Derecho Parlamentario y que puede perfectamente servir de base a este estudio. Es la definición que hace STEFFANI⁴.

Para este autor con la expresión control Parlamentario se designa «el proceso parlamentario de examen y determinación del comportamiento de otros (Gobierno y Administración), por inmediata (mayoría parlamentaria) y/o mediata (oposición) capacidad de sanción en la forma de las cuatro fases de adquisición de información, tratamiento de la información, valoración de la información y posición política decisoria o decisión jurídicamente vinculante». Lo que este autor resume en: «examen parlamentario del Gobierno por inmediata o mediata capacidad de sanción».

Se permite Steffani hacer también una interpretación del control Parlamentario estableciendo seis formas de utilizar el término «control» en las relaciones Gobierno-Parlamento:

- 1º Control como examen posterior por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos de la Administración a él subordinados.
- 2º Control como vigilancia, por parte del Parlamento, que acompaña a la acción del Gobierno y de los órganos de la administración a él subordinados.
- 3º Control en el sentido de adopción de decisiones vinculantes producto de esa vigilancia.

⁴ Tal como se recoge en el trabajo de ANTONIO EMBID IRUJO «El Control Parlamentario del Gobierno y principio de la Mayoría Parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1.º Cuatrim. 1992 (pp. 10, 11, 12).

- 4º Control como competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el Gobierno (por medio de las elecciones).
- 5º Control para referirse a la competencia del Parlamento de obligar al Gobierno y a la Administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estará vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del Gobierno.
- 6º Por último, control en sentido inverso: posibilidad, como tarea del Gobierno, de conducir políticamente al Parlamento cuando tenga mayoría en el marco de sus competencias.

De este análisis del término «control» se desprende que si limitamos el concepto de «control» a «una crítica pública», este control pertenece a la oposición, a la minoría. Si consideramos el control desde una perspectiva más amplia, dotando al Parlamento de una capacidad decisoria propia, por definición la tarea es de la mayoría parlamentaria. Por tanto el control no tiene por qué ser únicamente crítica a la gestión y en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto estatal como autonómico, se da especial importancia a la estabilidad del Gobierno. Esto hace que el control Parlamentario, desde el punto de vista de la capacidad decisoria propia del Parlamento, se configura como el control de la mayoría. Sólo la mayoría parlamentaria puede remover al Gobierno (moción de censura exige mayoría absoluta); sólo una mayoría simple es capaz de otorgar la confianza en el Presidente del Gobierno (cuestión de confianza); que en su regulación en el Estatuto de Autonomía Valenciano, Reglamento de las Cortes Valencianas y Ley del Gobierno Valenciano es muy significativa en esa tendencia a la estabilidad y a evitar «crisis ficticias» del sistema⁵.

Sin embargo, esta realidad no sólo se hace patente por lo que respecta a los mecanismos de que la mayoría dispone para exigir la responsabilidad del Gobierno. También se produce, aunque indirectamente en el control ejercido por la minoría, ya que existen una serie de paráme-

⁵ Véase, sobre la cuestión de confianza, FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N: «La Cuestión de Confianza: Singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, 1997 (pp. 443 y ss).

tros que demuestran el peso de la mayoría.

Así, señala Antonio Embid Irujo ⁶, como elementos demostrativos de esta tendencia, una serie de exigencias para el ejercicio del control que lo ponen de manifiesto:

- La composición de la Mesa del Parlamento se corresponde con la mayoría de la cámara, independientemente de la necesaria presencia de la minoría (art. 35 Reglamento de la Cortes Valencianas).
- Mayoría para crear comisiones de investigación, y para aprobar sus conclusiones (art 50 R.C.V).
- Principio de proporcionalidad, en función de las mayorías, a la hora de asignar recursos, subvención, a los grupos parlamentarios, que son fuente de apoyo al ejercicio del control Parlamentario (art 27 R.C.V).
- Las leyes, mociones y proposiciones no de ley que aprueba el Parlamento, a través de mayoría y que tienen una influencia vinculante sobre el Gobierno, jurídica en el primer caso, y política en los restantes.

Pero, como apunta este autor, si estamos hablando de control Parlamentario como control de la mayoría, no es menos cierto que no se trata de un control ilimitado. El poder de la mayoría está limitado precisamente para defender a la minoría, garantizándose su presencia en órganos, y disponiendo de ejercicio de iniciativas que no requieren una mayoría para su formulación, tal es el caso de las interpelaciones, preguntas, etc.

Ejemplos de ese límite a la mayoría:

- Tiempo mínimo para preguntas a la semana dentro de cada sesión ordinaria (art. 152 RCV).

⁶ ANTONIO EMBID IRUJO: «El Control Parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, 1er Cuatrimestre 1992.

- Limitación del uso del trámite legislativo de lectura única, para garantizar el derecho de la minoría parlamentaria para expresar sus opiniones, generalmente contrarias, y poder plantear las enmiendas convenientes al texto propuesto (art. 129 RCV).

Embid Irujo se está refiriendo al control Parlamentario en sentido amplio, como todo tipo de actuaciones en las que se desarrolla un efecto, una influencia del Parlamento sobre la actuación del Gobierno. Ese efecto de influencia es de muy distinto signo (distinción o grados de Steffani).

Por tanto, en este concepto amplio incluiría todos los mecanismos de control que se producen desde el nacimiento de un Gobierno, investidura, hasta su muerte. No se buscará tanto la obtención de una sanción directa (como ocurriría con la moción de censura o la cuestión de confianza), cuanto ejercer un examen de la actividad del Gobierno y de la Administración que, por su carácter público, conlleve una sanción indirecta del propio electorado (como acontecerá del uso de otros instrumentos de control, de carácter más dinámico, preguntas, interpelaciones, comparecencias, solicitudes de información).

B) FUENTES

1. FUENTES DE ÁMBITO ESTATAL

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978

Sin duda la norma suprema del Estado es la Constitución Española aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978 y ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, reformada en 1992 en su art. 13.2.

Podríamos hablar de la Constitución desde una doble vertiente: *a)* Como fuente de eficacia directa, inmediata; *b)* como fuente de eficacia indirecta. Como base e inspiración en la redacción de las normas de autogobierno.

a) *Como fuente directa:*

En la Constitución está la base y el fundamento de la existencia de las instituciones de autogobierno fruto de la consagración del derecho a la autonomía (art. 2) y de la organización política como Estado de las Autonomías, o como algunos prefieren llamar, Estado Autonómico ⁷ (arts. 137 y ss.).

Las referencias concretas a la sedes parlamentarias, en sus diferentes denominaciones, se recogen por en el (art. 147) donde, al establecer el contenido mínimo de los Estatutos de las Comunidades, se exige establecer la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. Así mismo, al reflejar las competencias propias de las comunidades Autónomas (art. 148) se enuncia la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno; de entre las cuales, las asambleas legislativas son instituciones primordiales.

Conviene referirse también al art.152.1 que recoge por un lado la base de la organización institucional autonómica: Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y un Presidente, y por otro la plasmación constitucional de la relación de confianza Parlamento-Gobierno, que es la esencia del propio control, al señalar que *«el Presidente será elegido por la Asamblea Legislativa, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea»*.

A propósito del art. 152, cabe cuestionarse si esta organización institucional y esta responsabilidad del ejecutivo frente al legislativo se debería aplicar a todas las Comunidades Autónomas y estar recogido en sus estatutos correspondientes. Parece razonable el planteamiento si atendemos al tenor literal del art. 152 *«En los Estatutos aprobados según lo dispuesto en el art. anterior...»* del cual se desprende que sólo las Comunidades cuyo estatuto esté aprobado según el 151 tienen la obligación de tener esta organización institucional. A esta cuestión el Tribunal Constitucional resuelve afirmando que del texto constitucional no se desprende que no sea obligatoria para el resto de Comunidades. En la práctica todas asumen lo dispuesto en el art. 152.

⁷ Véase JUAN FERNANDO BADÍA: *Estudios de Ciencia Política*, 4ª edición, 1996, Tecnos (pp. 628 y ss); J. J. RUIZ RUIZ: «La Reforma Constitucional del Senado en España y la asimetría del Estado Autonómico: La igualdad en la representación de las Nacionalidades y Regiones» en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, Tecnos, 1996 (p. 395).

b) *Como fuente indirecta:*

La Constitución ha sido base, «patrón» a la hora de la redacción de los diferentes Estatutos de Autonomía. Base, no en cuanto a los mandatos imperativos que la norma magna recoge, y que obedecería más a esa función de fuente directa y de obligado cumplimiento, con la salvedad hecha del art. 152, sino en cuanto moldea a la estructura de los textos estatutarios, atendiendo, lógicamente a las realidades intrínsecas y propias de cada territorio autónomo objeto de regulación.

Esta función de fuente indirecta se refleja claramente, en lo que respecta a la función de control del Gobierno. Si hacemos una comparación entre el Estatuto de Autonomía Valenciano y la Constitución podremos descubrir:

Art. 108 C.E. «El gobierno responde solidariamente de su gestión ante el Congreso de los Diputados.»

Art. 18 E.A.C.V. «El Consell responde políticamente de forma solidaria ante las Cortes Valencianas»

Art. 66.2 C.E. «Las cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno (...).»

Art. 11 b) E.A.C.V. «Las cortes Valencianas controlan la acción del Gobierno Valenciano.»

Son estos artículos, entre otros, un ejemplo claro del paralelismo que existe entre el Texto Constitucional y el Estatutario, y que afianzan la tesis de la función de fuente indirecta.

EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Al analizar la función de control parlamentario es de obligado análisis las fuentes del Derecho Parlamentario. Es evidente que la fuente común de todos los reglamentos y normas de Derecho parlamentario es el Reglamento del Congreso de los Diputados (R.C.D).

Si siguiéramos la distinción realizada anteriormente respecto de la Constitución, efectivamente el Reglamento del Congreso de los Diputados sería fuente indirecta respecto del Reglamento de las Cortes Valencianas.

Si hacemos un estudio histórico del proceso autonómico en la Comunidad Valenciana descubrimos que desde 1982 en que se constituyen las Cortes Valencianas hasta que se aprueba el Reglamento de la Cámara en 1983, es el Reglamento del Congreso de los Diputados, con las adaptaciones pertinentes, el que se aplica.

Sin embargo, la evolución del Estado de las Autonomías, el aumento progresivo de los ámbitos competenciales y la participación de los parlamentos en ese desarrollo autonómico, ha producido el efecto contrario respecto del R.C.D. Efectivamente hoy día los reglamentos de las asambleas autonómicas, superan en algunas cuestiones al propio Reglamento del Congreso de los Diputados.

Ejemplo de esto es, sin duda, la singular regulación de la cuestión de Confianza del Reglamento de las Cortes Valencianas que, a diferencia del R.C.D, permite la posibilidad de que el Presidente del Consell plantee una cuestión de confianza sobre un proyecto de ley ⁸.

2. FUENTES DE ÁMBITO AUTONÓMICO

EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA VALENCIANO

En el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana el Estatuto de Autonomía es la norma básica. Es el instrumento legislativo base del autogobierno de los valencianos, «*de las provincias valencianas*» como dice literalmente el preámbulo del Estatuto. Su aprobación se lleva a cabo por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y que se ha sometido a dos modificaciones hasta la fecha (13 marzo de 1991 y 24 de marzo de 1994).

⁸ Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓN: «La cuestión de Confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTES. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (p.443 y ss.).

El Estatuto de Autonomía dedica su Capítulo II a las Cortes Valencianas, dentro del cual se regula la función de control de las Cortes sobre la acción del Gobierno y la Administración (art. 11). Asimismo los Capítulos III y IV se refieren al President de la Generalitat, que a su vez lo es del Consell, y del Gobierno Valenciano, y de la responsabilidad política directa, en un caso, y solidaria en el otro, ante las Cortes Valencianas.

Se produce de esta manera la consolidación estatutaria de la función de control por el Parlamento. Un control que se configura, tal como hemos manifestado a lo largo de este trabajo, como un examen, una inspección e incluso una autorización de la actuación del Gobierno.

EL REGLAMENTO DE LAS CORTES VALENCIANAS

El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía contempla el mandato a las Cortes Valencianas de aprobar su Reglamento de Régimen Interno, que faculta a las Cortes Valencianas a dotarse, además del Reglamento Parlamentario, de otras normas de funcionamiento, como son los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior y otras disposiciones normativas ⁹ (normas sobre Blasones, etiqueta y formulario o las propias Resoluciones de Presidencia).

Siguiendo el mandato estatutario las Cortes Valencianas aprueban su Reglamento el 4 de marzo de 1983, modificado el 24 de mayo de 1989. El 30 de junio 1994 se aprueba un nuevo Reglamento.

La Reforma de mayo de 1989, por lo que respecta al control Parlamentario de la acción del Gobierno, va a ser muy beneficiosa a la hora de impulsar el ejercicio de esta función.

Sin embargo la Reforma más destacada va a ser la de 1994, a partir de la cual Las Cortes Valencianas se van a dotar de un Reglamento acorde a las necesidades de la realidad autonómica después de tres legislaturas de experiencia parlamentaria dentro de la nueva organización territorial e institucional que posibilita la Constitución de 1978.

El Reglamento de las Cortes Valencianas es, por tanto, la norma básica que regula el funciona -

⁹ LLUÍS AGUILLÓ LÚCIA: *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari valencià*, Tirant l Blanc, Valencia, 1994 (pp.29, 48).

miento del Parlamento Valenciano. Es una manifestación de su autonomía reglamentaria (art. 14.1 EACV) con el único límite de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Fue precisamente este nuevo Reglamento de 1994 el que introduce el artículo 163 que regula la comparecencia del Presidente y que a su vez se desarrolla en la resolución de Presidencia de las Cortes Valencianas 3/III.

LEY DEL GOBIERNO VALENCIANO

Al referirse Lluís Aguiló Lúcia a otras fuentes del Derecho Parlamentario Valenciano además de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, lo está haciendo a otras leyes de la Generalitat que se aprueban en las Cortes y que hacen referencia a las Cortes, a obligaciones que éstas deben asumir, etc.

Tal es el caso de la Ley del Gobierno Valenciano de 30 de diciembre de 1983, que regula en su Título III las relaciones entre el Consell y las Cortes Valencianas. Recoge esta Ley una serie de disposiciones que profundizan en la colaboración entre los dos poderes, ejecutivo y legislativo, así como en el control que desde las Cortes Valencianas se ejerce sobre la actuación del Gobierno Valenciano. Así se recoge en el Título III dedicado a «las relaciones entre el Consell y las Cortes Valencianas».

Esta Ley del Gobierno Valenciano en su última modificación por Ley 6/95 de 3 de abril trata de adaptarla al nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas que se aprueba en 1994 con el objetivo, como señala el preámbulo de la Ley 6/95 de 3 de abril, de racionalizar los grandes debates parlamentarios: especialmente el debate de investidura, el debate de política general, la cuestión de confianza y la moción de censura.

C) CLASES

Montero distingue entre: *a)* control ejercido por la mayoría; y *b)* control de la minoría. En el primer caso el criterio a utilizar como parámetro de la actuación del Gobierno sería el mismo programa del partido político mayoritario, (o los acuerdos de Gobierno en caso de pactos entre diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria). El criterio utilizado por la minoría no podría ser evidentemente ese programa, sino un programa alternativo.

Respecto del «*control por la mayoría*» podría dudarse que la mayoría ejerza realmente control sobre el Gobierno, al que apoya. Podríamos hablar de un control formal.

En este sentido, y refiriéndose al control de la mayoría parlamentaria, STEIN señala que «*el Parlamento no puede controlar en sentido propio al Gobierno. A lo sumo sería una autocrítica de los partidos gubernamentales*». Cabe dudar que el Gobierno deba rendir cuentas a los diputados de su propio partido sobre el mayor o menor cumplimiento del Programa.

En cuanto al «*control por la Minoría*»: El objetivo del control es diferente. Aquí se contrasta con parámetros aportados por la minoría y que por tanto no se corresponden con la voluntad popular mayoritaria. Lo que la minoría pretende es comparar la actuación del Gobierno con unos objetivos de futuro a conseguir, al objeto de motivar en las elecciones siguientes un cambio en la voluntad del electorado.

Algunos autores, como es el caso de Aragón Reyes, en su trabajo «El control parlamentario como control político»¹⁰ se refiere a: *a)* control por el Parlamento; y *b)* control en el Parlamento. Al hacer esta distinción entre el agente y el ilocutí pretende expresar que el control no sólo se puede llevar a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara (en procedimientos legislativos, moción de censura, cuestión de confianza), sino también a través de la actuación de los parlamentarios o los Grupos, en la Cámara (preguntas, interpelaciones, comparencias).

10 En *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986 (p. 27).

Ambas distinciones concuerdan. Mientras que el control «*por el Parlamento*» corresponde a la mayoría, el control «*en el Parlamento*» corresponde a la minoría, a la oposición, y goza de una contrastada eficacia fiscalizadora de la actuación del Gobierno por su incidencia pública (fuera del debate de la cámara) y sus efectos en la opinión pública y en la intención electoral de la sociedad. Pero esta realidad resulta evidente no sólo en el caso del control de la minoría o en el Parlamento, que es el objeto del mismo, sino también en el control ejercido por la mayoría que apoya al Gobierno. Si el objetivo del control de la oposición es el desgaste del Gobierno, es hacer públicos los defectos del Gobierno, el objetivo de los partidos gubernamentales será el contrario, es decir, evidenciar, hacer llegar a la opinión pública, la efectiva, beneficiosa y acertada gestión del Gobierno al que sustenta como mayoría parlamentaria.

D) SUJETOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

1. *ACTIVOS*

La función de control corresponde a las Cortes Valencianas, tal como se desprende del propio Estatuto de Autonomía, al que ya me he referido anteriormente.

Decir que la función de control corresponde a las Cortes Valencianas es como decir que el control corresponde al pueblo valenciano, como se desprende de la propia Constitución y del Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, no es menos cierto, que el ejercicio de esa representación popular, y por ello de ese control Parlamentario, corresponde a los diputados y diputadas que componen el órgano Parlamentario según el régimen electoral establecido.

Estos diputados y diputadas, integrantes de la mayoría o la minoría, son elemento básico del Parlamento, y entre sus derechos está precisamente el derecho a formular preguntas e interpellaciones, pedir comparencias y documentación, etc. En este contexto, no cabe duda que los Grupos Parlamentarios adquieren una importancia mayor a la hora de ejercer ese control Parlamentario sobre un Gobierno determinado (fundamentalmente interpellaciones y comparencias).

Ocurre, como señala Lluís Aguiló Lúcia en su monografía sobre las Cortes Valencianas, que «El reglamento de las cortes no escapa a la tendencia general del Derecho Parlamentario contemporáneo de primar la actuación de los partidos políticos y coaliciones dentro del Parlamento».

2. PASIVOS

Hablar de control del Gobierno coloca al ejecutivo en la posición de sujeto pasivo del mismo. Así, el «Consell», órgano colegiado de Gobierno, responde políticamente ante las Cortes Valencianas (art. 18 Estatuto de Autonomía).

El control Parlamentario se encuadra en las amplias relaciones entre Gobierno y Parlamento, ejecutivo y legislativo, poniendo de manifiesto el sometimiento del ejecutivo al legislativo, aunque tasado, limitado, pero efectivo desde el punto de vista de la garantía constitucional.

En este sentido conviene hacer alguna matización. El control parlamentario, o control político, se realiza no sólo sobre el órgano de poder, el Consell, sino también sobre los actos que despliega ese órgano.

Sería más acertado hablar más que de sujeto pasivo del control, de objetos mediato e inmediato del mismo. El objeto mediato sería el propio órgano, mientras que el objeto inmediato será la actividad concreta realizada por el órgano de Gobierno, cuyo abanico de posibilidades va desde una actuación política genérica hasta un acto legislativo propiamente dicho, (proyecto de ley) incluso cabe la posibilidad de controlar actividades de futuro, valoración de proyectos o declaraciones de intenciones realizadas por el Gobierno de importante trascendencia política.

Pero al referirnos al control del Gobierno, lo hacemos también al control de *la Administración*. El Estatuto de Autonomía Valenciano explicita esta cuestión al señalar que el Consell dirige la Administración, situada bajo la autoridad de la Generalitat Valenciana (art. 17).

Esta afirmación coincide plenamente con el concepto de control parlamentario aportado por STEFFANI .

Es interesante en este sentido las aportaciones de algunos autores (ejemplo: Francisco Rubio Llorente) en el sentido de que la actividad de control de los parlamentos no tiene que centrarse necesariamente, o mejor dicho, exclusivamente, en el Gobierno, para afirmar que ese control se puede realizar también sobre la Administración.

Estas matizaciones nos llevan a introducirnos en un ámbito interesante, que será objeto de mención a lo largo de este estudio, y que es la importancia de la información en el control parlamentario. Realmente el objetivo fundamental del control Parlamentario es proporcionar información hacia la opinión pública sobre cuestiones de interés. De ahí que el sujeto pasivo del control Parlamentario sea el Gobierno y todo el aparato administrativo que le rodea, que le es dependiente, y que ha sido foco, en los últimos años de actuaciones censuradas *políticamente*, es decir, controladas por el Parlamento a través de los instrumentos que el derecho parlamentario aporta, y censuradas algunas, o por censurar, *jurídicamente* otras.

E) PRESUPUESTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Podemos hablar de presupuestos del control parlamentario para referirnos a aquellas actuaciones, previas al ejercicio del control, que pueden determinar el propio ejercicio, en un caso, y condicionar la mayor o menor eficacia del mismo, en otro. Estamos hablando concretamente de dos presupuestos que constituyen un asunto de importancia vital en el propio ejercicio y que suponen no pocos conflictos a la hora de determinar el objeto y límites de los mismos.

Estos presupuestos del control Parlamentario son: a) La calificación de los asuntos por las Mesas; b) El derecho de información del Parlamento ^{11, 12}.

Por lo que respecta a «la calificación por la Mesa» la base que inspira la regulación por parte de los reglamentos parlamentarios en España se encuentra en el artículo 31.1.4. del Reglamento del Congreso de los Diputados según el cual «corresponde a la Mesa las siguientes funciones: cali-

11 En ANTONIO EMBID IRUJO: *Control Parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia TC*. (pp. 184 y ss.).

12 En A. EMBID IRUJO: *El Control Parlamentario del Gobierno y el Principio de la Mayoría Parlamentaria* (p. 18).

ficar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». En el mismo sentido se regula por el artículo 32.1.6. del Reglamento de las Cortes Valencianas, entre las competencias de la Mesa de las Cortes Valencianas «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Por tanto, y de acuerdo con el Reglamento de las Cortes Valencianas La Mesa es el órgano colegiado que rige la Cámara y ostenta, entre otras, la función de calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria declarando su admisión o inadmisión, y decidiendo su tramitación¹³.

Como puede observarse, desde el principio, con una simple lectura al articulado del Reglamento, la Mesa dispone de un Poder importante a la hora de admitir la realización del control. Esto genera no pocos problemas jurídicos importantes relacionados, sobre todo, con los criterios de calificación de los documentos, y políticos en cuanto al exceso de poder de las Mesas y su posible conexión con una estrategia política de la mayoría parlamentaria con el Gobierno para «evitar» el control.

Sobre este tema se concretará más en este trabajo al hablar de la Comparecencia del President del Consell. En cualquier caso se aconseja la lectura de las aportaciones de Embid Irujo en esta materia y el análisis que este autor hace de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto.

Por lo que respecta al *Derecho de Información del Parlamento* como presupuesto de control Parlamentario partimos de su diferenciación con lo que es el propio derecho de información tradicional que constituye un control en sí mismo (a través de preguntas, interpelaciones, comparecencias). Nos referimos al derecho de información cuya regulación hacen tanto el RCD (arts. 7, 8) como el RCV (arts. 9, 10). En ambos reglamentos se recoge la prerrogativa, la facultad de los Diputados y Diputadas, «... para mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas». «La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia (del Congreso/Cortes), y la administración requerida deberá facilitar la información o documentación solicitadas o manifestar al Presidente,

13 En LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: *Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 (p. 54).

en plazo no superior a 30 días, y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan».

Se trata de actividades de información, internas, sin publicidad, preparatorias del control parlamentario y cuyo objetivo fundamental es el obtener documentación que fundamente una posterior actuación concreta de control (pregunta interpelación...).

A este respecto, y aunque no sea objeto de análisis en este trabajo, me interesa levantar la curiosidad sobre el efecto que este presupuesto previo produce no sólo para el agente del control, para el parlamentario, sino también para el propio Gobierno que va a ser sujeto pasivo de ese control por cuanto que le puede orientar sobre las intenciones que la minoría u oposición tiene en su labor política de desgaste del mismo.

F) LOS INSTRUMENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Podríamos partir de la afirmación inicial de que el control Parlamentario no se circunscribe a procedimientos concretos sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. El control parlamentario está presente en todos los procedimientos de la Cámara, convirtiéndose en función primordial, incluso en *«imprescindible para la existencia misma del Parlamento como cámara de crítica y no de resonancia de la política Gubernamental»*¹⁴.

Por ello a pesar de que las preguntas, interpelaciones, moción de censura, cuestión de confianza, las comparecencias y el control de la legislación delegada sean los instrumentos más característicos de la función de control en el Derecho Parlamentario Valenciano, se puede realizar la función fiscalizadora también en el proceso legislativo y demás funciones que desarrollan las Cortes.

¹⁴ Importante matización que hace MANUEL ARAGÓN REYES en su trabajo *El Control Parlamentario como Control Político* al afirmar que hoy día en la actividad de control reside la misión primordial de las cámaras, ya que la formación de la Ley es, en el presente, más bien una prolongación de la voluntad independiente de los parlamentarios.

De cualquier manera al hablar de los instrumentos del control parlamentario debemos concretar. Para ello analizamos el RCV del que se desprenden los diferentes mecanismos de control y que van desde el más complicado, la moción de censura, hasta el más simple como la solicitud de información ¹⁵.

1. LA MOCIÓN DE CENSURA ¹⁶:

La moción de censura viene regulada en los artículos 16 de EACV, 138, 139, 140 del RCV y 53, 54, 55 y 56 de la Ley del Gobierno Valenciano con las reformas de la Ley 6/95, de 3 de abril.

El Estatuto de Autonomía cuando habla de la moción de censura se está refiriendo a la función de exigencia de responsabilidad política del Presidente y del Gobierno, y no propiamente a la de control. Sin embargo conviene matizar que según la concepción que hemos utilizado de «control» en ella se incluye tanto el control como examen, vigilancia, como el control como exigencia de responsabilidad pública y capacidad de revocación.

En cuanto a su ejercicio, la moción de censura que se recoge en la Constitución Española, y que es la base de las regulaciones por las Comunidades Autónomas adopta la fórmula de moción de censura «constructiva», lo que significa la exigencia de presentar una candidatura alternativa a la Presidencia del Gobierno, limitando esto el ejercicio del control a través de este instrumento. Sin embargo conviene resaltar la regulación de la Comunidad Valenciana que exige para ello un nº mayor de parlamentarios (al menos la quinta parte de los diputados, frente a la décima parte exigida por la Constitución) así como el escrito motivado de la misma, y que aumenta si cabe esa limitación. Requisitos estos, que deberá comprobar la Mesa de las Cortes. En cualquier caso, se exige la mayoría absoluta para su aprobación y sólo podrá ser presentada una moción de censura durante la duración de la Legislatura.

¹⁵ Considerada no como un presupuesto del Control, sino como control parlamentario propiamente dicho. Ver presupuestos del Control.

¹⁶ Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N, sobre la moción de censura, en *Estudio del Estatuto Valenciano*, Tomo segundo, *Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1996 (pp. 109 y ss.).

Desde el punto de vista de la eficacia, en cuanto al control, que se puede obtener del ejercicio de una moción de censura no está tanto en el efecto, revocación, cuanto en el debate que el ejercicio de la misma genere en el debate parlamentario.

Como señala Aragón Reyes, la moción de censura puede tener poca eficacia como control «por el Parlamento», debido al juego de las mayorías, pero no pierde por ello su capacidad fiscalizadora como control «en el Parlamento».

2. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA ¹⁷:

La cuestión de confianza se regula en el art. 18 del EACV y 135, 136, 137 del RCV, así como en arts. 57 y 58 de la Ley del Gobierno Valenciano con las modificaciones de la Ley 6/95, de 3 de abril.

Se produce en este caso la situación inversa al esquema de la moción e censura y, en general, del resto de mecanismos de control. En la cuestión de confianza en titular es el Gobierno. Es el propio Presidente el que, previa deliberación del Consell, se somete a la confianza de la Cámara con la intención de confirmarla y afianzarla.

La cuestión de confianza se presentará ante la Mesa de las Cortes en escrito motivado y con certificación del Consell, y requerirá el voto de la mayoría simple. A diferencia de la regulación de la Constitución y el RCD, en el Estatuto de Autonomía y RCV se prevé la posibilidad de presentar la cuestión de confianza, no sólo sobre un Programa o una declaración de política general, sino también sobre un proyecto de Ley, incluso la Ley de Presupuestos. Como explica Lluís Aguiló ¹⁸ la introducción de esta singularidad permite que la aprobación o no de un proyecto de ley que el President del Consell considere básico para su política pueda ir ligado a una cuestión de confianza entendiéndose que si el President gana ésta, el proyecto de ley se considera aprobado.

¹⁷ Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓ N: «La cuestión de Confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario (pp. 443-468).

¹⁸ Cita en *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari valencià*, Tirant lo Blanch, 1994 (p. 88).

3. *LAS COMPARENCIAS DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO ANTE LAS CORTES:*

Se trata de una práctica generalizada en el parlamentarismo la comparecencia de miembros del Gobierno ante el Parlamento para informar de temas relacionados con las competencias de su/s departamento/s correspondiente/s. La regulación en el Derecho Parlamentario Valenciano parte del Estatuto de Autonomía que, como ya se a señalado anteriormente, recoge en el art. 18 la dependencia del Consell de las Cortes Valencianas ante las que responde políticamente de manera solidaria. De esta manera el Capítulo III del Título X del RCV se dedica a las informaciones del Consell. Sin contar la Comparecencia del President del Consell, a la que nos referiremos más adelante, son dos los modos o procedimientos de comparecencia de los miembros del Consell ante las Cortes Valencianas.

A su vez la Ley del Gobierno Valenciano dedica el Capítulo I de su Título III al impulso de la acción de control del Gobierno regulando estas comparecencias en art. 51.

Una primera posibilidad se regula en el art. 161 RCV. Se celebrará a petición propia del Conseller o cuando lo solicite la comisión correspondiente. Se trata de una «sesión informativa» que se realiza sólo ante la Comisión (no en Pleno) en la que el Conseller hace una exposición oral a la que, tras una suspensión máxima de 45 minutos, los diputados y diputadas formulan las preguntas y observaciones convenientes, y que finaliza con la contestación del Conseller.

En segundo lugar, y con más incidencia práctica, está la comparecencia que regula el art. 162 RCV. Se realizará a petición propia, de un grupo Parlamentario o de una décima parte de los miembros de las Cortes o de la Comisión correspondiente. Requiere el acuerdo conjunto de la Mesa y de la Junta de síndics, y se realizará ante el Pleno o la Comisión correspondiente. El Conseller hace una exposición oral, seguida de una intervención de un representante del Grupo o Diputados solicitantes (10 minutos) y del resto de grupos para fijar su posición (5 minutos). Después el Conseller contesta y cabe la posibilidad de réplica que acaba con la intervención del Conseller.

4. *LAS PREGUNTAS:*

A pesar de que las preguntas entran dentro del ámbito propio del Diputado que las formula, con lo que podrían considerarse como un instrumento de información del mismo, podemos configurarlas como un verdadero instrumento de control por lo que suponen de examen, crítica y, en definitiva, control del Gobierno.

El RCV regula las preguntas en los arts. 146 a 153. Recoge tres tipos de preguntas: escritas, orales en comisión, orales en Pleno. La iniciativa de las mismas corresponde a los Diputados y Diputadas individualmente con el objetivo de obtener una respuesta del Conseller sobre un aspecto concreto de su política.

Cobra especial interés, y sobre ello se apuntará más a lo largo del trabajo, la intervención de la Mesa de las Cortes a la hora de calificar, admitir o no admitir a trámite la pregunta.

La doctrina autorizada considera a las preguntas parlamentarias como un instrumento ágil y rápido de control. Sin embargo, la práctica el resultado no es muy satisfactorio. Se trata de una experiencia bastante negativa ¹⁹.

5. *LAS INTERPELACIONES*²⁰:

La interpelación, como la pregunta, es un instrumento de control parlamentario que consiste en cuestiones, preguntas, planteadas por un diputado, o un grupo parlamentario en este caso, al Gobierno, o a algún Conseller sobre un tema de política general. Se trata de un instrumento caracterizado por su eficacia y singularidad con respecto a la pregunta.

Las diferencias con las preguntas versan en cuanto a los posibles sujetos activos, diputados o grupos parlamentarios; el objeto de la interpelación que es más amplio, política general; la duración de las intervenciones, 10 minutos frente a los 5 de la Pregunta; y sobre todo la posibilidad de que en el plazo de un día desde la interpelación se puedan presentar, por el Grupo que

¹⁹ LLUÍS AGUILÓ LÚCIA: *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994 (p. 90).

²⁰ Véase RAFAEL MALUENDA VERDÚ: «Control del Gobierno: las interpretaciones», en *CORT. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 219-239).

interpela o al que pertenece el diputado interpellante, una moción ²¹.

Otra característica que singulariza a las interpelaciones en la imposibilidad de intervención de otros grupos, que si podrán hacerlo, para fijar postura, en la moción subsiguiente que se pudie - ra surgir como consecuencia de la interpelación.

6. *EL CONTROL DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS:*

Nuestro Estatuto de Autonomía no recoge este instrumento de control parlamentario. Ha sido la legislación posterior, el RCV (Título VI) la Ley del Gobierno Valenciano (Capítulo IV del Título III), las que se han hecho eco de esta laguna legislativa y han sentado las bases de un instru - mento cuya regulación es muy similar a la recogida en el RCD.

Aspecto importante será el de los efectos del control de los decretos legislativos y las conse - cuencias en caso de incumplimiento del Gobierno respecto de la delegación legislativa de las Cortes ²².

7. *LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN:*

Pese a que anteriormente hemos hablado del derecho de información del Parlamento como un presupuesto del control, es decir, como un paso previo al ejercicio del control, no es menos cierto que podemos calificar las solicitudes de información del Parlamento al Gobierno y a la Administración como *«control para controlar»*.

Partiendo de esta premisa, hablamos de solicitudes de información como un instrumento más de control parlamentario del Gobierno que en el Derecho Parlamentario Valenciano encuentra su regulación en el RCV (art. 9) y en la Ley del Gobierno Valenciano art. 51.2 con la reforma introducida por la Ley 6/95, de 3 de abril.

²¹ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Derecho Constitucional español*, Fundación Universitaria San Pablo, 1995.

²² Véase FRANCISCO VISIEDO MAZÓN: *Estudio sobre el Estatuto Valenciano*, Tomo segundo, *Instituciones de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 1996 (pp. 115-117).

Conviene resaltar la obligatoriedad de la Administración Valenciana de facilitar esa información, documentación o explicar su imposibilidad. No están, por el contrario, obligadas otras Administraciones a las que se solicitase.

3. LAS COMPARENCIAS DEL PRESIDENT DEL CONSELL

La Comparecencia del President del Consell ante la cámara autonómica que, como ya hemos señalado reiteradamente, es donde reside la soberanía del pueblo valenciano, tiene una importancia que trasciende a lo puramente parlamentario. Estamos hablando de las relaciones entre la máxima representación del pueblo y el máximo representante del Gobierno Valenciano.

La inclusión de esta fórmula de control en el reglamento de las Cortes Valencianas, practica no generalizada en el conjunto de autonomías, y que tampoco recoge una mención específica en el R.C.D, fuente de Derecho parlamentario, hace pensar en el interés del legislador valenciano de impulsar la presencia del Presidente del Gobierno ante la Cámara.

Se trata de un instrumento de control parlamentario muy peculiar, ya que su objetivo no es tanto exigir la responsabilidad del Gobierno por su actuación, como ocurre con la moción de censura, ni hacer un examen de política general propio del debate regulado al efecto, ni tampoco entra en los límites de las interpellaciones, preguntas, o incluso de las comparecencias de los miembros del Consell.

Se trata de una figura que está generando una expectación importante en el ámbito del derecho parlamentario comparado. Son seis las comunidades que, junto con las Valenciana, recogen ya una fórmula de control de características similares, aunque con algunas matizaciones a las que hace se hace referencia en un reciente artículo publicado en este anuario ²³.

²³ Ver «El Control Parlamentario: Las preguntas al Presidente del Gobierno», por FERNANDO CASTELLÓ BORONAT, CORT. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 87-105).

A) REGULACIÓN ACTUAL

La base del siguiente análisis es el contenido del artículo 163 del Reglamento de las Cortes Valencianas y de la resolución de Presidencia de las Cortes 3/III, de 18 de septiembre de 1994 ²⁴, que regula el procedimiento parlamentario de las comparecencias del President del Consell que contempla el citado artículo.

Artículo 163 R.C.V.

1. El President del Consell comparecerá durante un tiempo máximo de treinta minutos ante el Pleno de las Cortes, habitualmente en la segunda sesión de cada mes, para contestar a las preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana que formulen los síndics de los grupos parlamentarios, salvo en las sesiones plenarias que coincidan con el debate de una moción de censura o cuestión de confianza en cuyo caso se trasladará la comparecencia a otra semana del mismo mes.
2. Para ello, cada Sindic presentará por escrito, con cuarenta y ocho horas de antelación, ante la Mesa de las Cortes, la pregunta a formular para su calificación.
3. El Presidente de las Cortes, por causa justificada, podrá cambiar la sesión de comparecencia cuando sea necesario, dando cuenta a los síndics antes de las cuarenta y ocho horas de la sesión en que tenía que celebrarse la comparecencia.
4. Por resolución de Presidencia, se regulará la distribución del tiempo del debate.

Resolución de Presidencia 3/III:

Primero: Los síndics de los Grupos Parlamentarios deberán presentar las preguntas por escrito dirigidas a la Mesa de las Cortes Valencianas, con 48 horas de antelación a la sesión en que se vaya a desarrollar la comparecencia del President del Consell.

Segundo: Los síndics, de acuerdo con el art. 163.2 RCV, únicamente podrán plantear una pregunta en cada una de las sesiones en las que esté prevista la comparecencia del President del Consell, indicando, expresamente, que se trata del citado procedimiento.

²⁴ BOCV, 219 (p. 16.156).

Tercero: Las preguntas presentadas por los síndics serán comunicadas al President del Consell, sin perjuicio de la posterior calificación por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Cuarto: La Mesa se reunirá a la mayor brevedad posible a fin de calificar la adecuación de las mismas al procedimiento establecido.

Quinto: La Mesa de las Cortes podrá rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés general para la Comunidad Valenciana. Asimismo, serán rechazadas todas aquellas que incumplan los requisitos exigidos en las preguntas según lo dispuesto en el art. 147. 2, 3 y 4 del RCV.

Sexto: Las preguntas planteadas por los síndics serán objeto de reproducción y reparto, como mínimo de 24 horas de antelación a la reunión en que se desarrolle la comparecencia, sin perjuicio de su posterior publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas*.

Séptimo: Las comparecencias del President del Consell se realizarán preferentemente a partir de las 10.30 en la reunión del Pleno del Jueves en que se efectúe la segunda sesión de cada mes natural, excepto en los supuestos previstos en el art. 163 del RCV.

Octavo: 1. El orden de intervención seguirá la importancia numérica del grupo al que representen los síndics, iniciándose por el grupo parlamentario con mayor número de miembros e interviniendo, siempre, en último lugar el grupo Parlamentario Mixto.

2. Cuando transcurrido el tiempo previsto en el RCV para las comparecencias del President, alguno o algunos de los síndics no hubiesen intervenido, la siguiente sesión se iniciará por éste o éstos, y sólo cuando hubiesen concluido, se seguirá el orden de intervenciones previsto en el punto anterior.

3. En representación del Grupo Parlamentario Mixto únicamente podrá intervenir el que ostente la condición de portavoz en esa sesión parlamentaria.

Noveno: En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el sindic, contestará el President del Consell. Aquél podrá intervenir para replicar y tras la nueva intervención del President del Consell, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente de las Cortes Valencianas entre las personas que tomen parte sin que en ningún caso tanto la

formulación como la contestación de la pregunta puedan exceder de cinco minutos.

Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente.

Décimo: Las Preguntas tramitadas y que no hayan podido formular durante los treinta minutos previstos en el RCV deberán ser reiteradas si se desea su mantenimiento para la siguiente sesión en la que se vaya a desarrollar el debate previsto en el art 163 RCV.

B) OBJETO DE LA COMPARECENCIA

La comparecencia del President del Consell se realiza para contestar a las preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana que formulen los síndics de los Grupos Parlamentarios.

La cuestión es qué entendemos por preguntas de interés general para la Comunidad Valenciana. El RCV no hace ninguna puntualización sobre el significado de ese interés general. Lo único que se desprende del tenor literal del artículo 163 del RCV es que debe ser la Mesa de las Cortes Valencianas quien formule la calificación de las preguntas formuladas por los síndics.

Tampoco aporta muchas soluciones la resolución de Presidencia 3/III que regula el procedimiento de este instrumento de control. La disposición quinta de la citada resolución reitera la capacidad de la Mesa de las Cortes Valencianas para rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés General para la Comunidad Valenciana, remitiéndose, por lo demás, a lo dispuesto en el art. 147 RCV que recoge los requisitos de las preguntas y que establece que no se admitirán:

- Preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula
- Preguntas que se refieran a persona física o jurídica que no tenga una transcendencia pública dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Preguntas que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica.

- Preguntas que en su preámbulo o formulación realicen valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas.
- Preguntas que no recaben del Consell un criterio o valoración.

En cualquier caso parece que debe entenderse por interés general de la Comunidad Valenciana, todas aquellas cuestiones que afecten al desarrollo de la misma que dependan directa o indirectamente de la acción del Gobierno Valenciano ²⁵. No debemos olvidar que estamos ante un instrumento de control parlamentario, cuyo objetivo son las acciones, incluso de futuro, del Gobierno.

Estas matizaciones ponen de manifiesto el amplio margen que se concede a la Mesa de las Cortes Valencianas a la hora de calificar la procedencia o improcedencia de una pregunta. Sobre esta cuestión existe una nutrida doctrina y una importante jurisprudencia del Tribunal Constitucional (T. C.).

C) LA CALIFICACIÓN POR LA MESA DE LAS CORTES

La configuración de esta cuestión en el Reglamento de las Cortes Valencianas, y en el del resto de las asambleas autonómicas, encuentra su fuente de inspiración en el Reglamento del Congreso de los Diputados al señalar su artículo 31.1.4. que «corresponde a la Mesa... calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos».

Como he apuntado anteriormente la posición de la Mesa de las Cortes Valencianas a la hora de calificar las preguntas es de privilegio al quedar en sus manos la admisión o inadmisión de aquellas preguntas que se formulen por los síndics de los grupos Parlamentarios.

En esta misma línea se manifiesta Antonio Embid Irujo, en un trabajo titulado «El control Parlamentario del Gobierno y el principio de la Mayoría Parlamentaria. Algunas reflexiones» al considerar a la calificación de los asuntos o documentos que van a dar lugar a la práctica del control (solicitud de información, pregunta, enmienda, moción, petición de comparecencia, etc.) por las Mesas como un presupuesto del control parlamentario.

²⁵ En RAFAEL MALUENDA VERDÚ, véase aportaciones al Concepto de interés General. «El Control del Gobierno: las interpelaciones», CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, nº 4, Extraordinario, Valencia, 1997 (pp. 219-239).

Se trata de una cuestión de importancia vital y que conlleva unas consecuencias jurídicas y políticas determinantes. Consecuencias estas que parten, fundamentalmente de la escasa delimitación de los criterios de calificación de asuntos (tal como se demuestra en el apartado anterior), y que podrían desencadenar en desvirtuar la propia esencia del control. Pensemos en el supuesto, habitual por otra parte, de la correspondencia entre la mayoría parlamentaria, la Composición de la Mesa y el Gobierno que es sujeto pasivo del control. Estaríamos hablando de que una actuación arbitraria de esa Mesa pondría en peligro el propio derecho de cualquier parlamentario a desarrollar sus funciones.

Sin embargo, no es menos cierta la dificultad a la hora de poder detectar arbitrariedades, ya que la escasez de parámetros de calificación no sólo afectan a la calificación en si, sino también a la detección de posibles arbitrariedades.

En cualquier caso, con lo que hace referencia a la calificación propiamente dicha, y a las dificultades para determinar la efectividad de la misma, sirva de muestra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido hay una sentencia del TC 23/1990, de 15 de febrero, que resuelve un recurso de amparo planteado contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, y de la que se obtienen algunas conclusiones sobre los límites de la calificación de los asuntos por parte de las mesas de los parlamentos que inciden en el criterio de la competencia de las Cortes Valencianas ²⁶.

Parte de la Doctrina opina que el TC concede a las Mesas unos poderes de actuación basados en la posibilidad que ésta tiene a la hora de rechazar la tramitación de documentos que excedan del marco competencial de la institución. Este es el caso concreto de la sentencia mencionada, que se inclinó claramente por la Mesa de las Cortes Valencianas.

Parece, por el momento, que las soluciones aportadas a este tema circulan por el camino de sumar a los criterios formales, exigidos para la formulación de los asuntos o documentos para el control, criterios materiales de calificación.

²⁶ Véase análisis STC realizado por ANTONIO EMBID IRUJO en «El Control Parlamentario del Gobierno en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 31 (sept.-dic. 1991) (p. 186).

Si hablamos en concreto del instrumento de control que es objeto de estudio, podríamos concluir que, además de los requisitos formales de presentación de la pregunta, se une el requisito material de tratarse de cuestiones de interés para la Comunidad, y que por tanto desecharían cualquier otro tema de ámbito diferente.

En cualquier caso, a mi juicio, existe todavía bastante indeterminación en este tema. Quizá se trate de una indeterminación necesaria para adaptarse al sistema político caracterizado por su flexibilidad.

D) LÍMITES DE LA COMPARECENCIA

Al referirnos a la comparecencia del President del Consell como un mecanismo de control parlamentario debe puntualizarse que se trata de un medio de control del gobierno que no es ilimitado. De la regulación que de su ejercicio hacen el RCV y la Resolución 3/III se deducen una serie de límites relativos al procedimiento (objetivos) y otros relativos a los sujetos legitimados para ponerlos en práctica (subjetivos) y de los que también se desprenden una serie de efectos o consecuencias que alcanzan a los derechos de los diputados en el ejercicio de su función de representación dentro del Parlamento.

1. *LÍMITES OBJETIVOS*

a) Momento y duración de la comparecencia tasados (art. 163.1 y pto. séptimo de la resolución 3/III): El President del Consell comparecerá durante un tiempo máximo de treinta minutos habitualmente en la segunda sesión de cada mes natural, preferentemente a las 10.30 horas de la reunión del jueves (Las sesiones Plenarias normalmente se desarrollan en dos reuniones, miércoles y jueves). Hay que salvar las excepciones que se contemplan en el mismo artículo.

b) Plazo máximo de presentación del escrito que contiene la pregunta (art 163.2 y pto. primero de la Resolución 3/III): Los síndics de los Grupos Parlamentarios presentarán la pregunta a formular con 48 h de antelación a la sesión en la que se deba desarrollar la comparecencia del President del Consell.

c) Número de preguntas por síndico tasado (art. 163.2 y pto. segundo de la resolución 3/III): Los síndics de los Grupos parlamentarios sólo podrán presentar una pregunta en cada una de las sesiones en las que esté prevista la Comparecencia del President del Consell.

2. LÍMITES SUBJETIVOS

El artículo 163 del RCV establece la comparecencia del President del Consell para responder a las preguntas de los Síndics de los Grupos Parlamentarios, excluyendo la posibilidad de que la realice cualquier otro Portavoz adjunto o Diputado. Tema interesante sería qué ocurre ante la posibilidad de que esté constituido un Grupo Parlamentario Mixto compuesto por diputados de diferentes formaciones o tendencias ideológicas.

Podría plantearse esta cuestión como un límite al ejercicio de los derechos de cualquier parlamentario como representante de la voluntad del pueblo. Sin embargo, esta posibilidad, aunque no en su totalidad, parece mitigarse sin tenemos en cuenta que el sistema parlamentario actual está basado en el principio del mandato representativo y en el papel cada vez más relevante de los partidos políticos con representación parlamentaria. En este sentido podríamos hablar de una delegación tácita del derecho del Diputado en el Síndic o Portavoz del Grupo del que forma parte. En el hipotético caso apuntado anteriormente de los grupos mixtos, ante la ausencia de regulación al respecto, cabría hablar de la cortesía parlamentaria entre los diferentes portavoces a la hora de formular la pregunta.

Esta diferente regulación, así como ubicación en la estructura del propio RCV, de la Comparecencia del President del Consell, permite diferenciarla de la que se ocupa de «las preguntas» que efectivamente si pueden formular los diputados, tal como dice el art. 146 RCV, al Consell y a cada uno de los Consellers.

E) PROCEDIMIENTO

La práctica de este medio de control parlamentario se asienta sobre un esquema singular que contiene, por un lado elementos propios de la comparecencias de miembros del Gobierno de los artículos 161 y 162 del RCV, y por otro características y requisitos exigidos para las interpe-laciones y preguntas en el Capítulo I del Título III del mismo reglamento (arts. 141 a 153).

El procedimiento para desarrollar esta Comparecencia podría dividirse en las tres fases siguientes:

1ª Fase inicial o de preparación:

Cada Síndic de los Grupos parlamentarios deberán presentar, con 48 horas de antelación ante la Mesa de las Cortes por escrito y según los requisitos de contenido y forma exigidos por el RCV, la pregunta que desean formular al President del Consell.

De la misma se da conocimiento al Propio President del Consell.

2ª Fase intermedia o de calificación:

La Mesa de las Cortes, recibidas las preguntas de los síndics de los Grupos Parlamentarios, se reúne con la mayor brevedad con el objetivo de calificar la procedencia o no de las preguntas formuladas.

Realizada la calificación, las preguntas admitidas a trámite serán objeto de un doble proceso de publicidad. Por un lado se reproducirán y repartirán como mínimo con 24 horas de antelación a la reunión en la que deba desarrollarse la comparecencia. Por otro serán objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas.

3ª Fase final o de ejecución:

Es en esta fase donde se realiza de forma efectiva la labor de control. Es la fase en la que se materializa el derecho de los síndics.

Esta fase comienza a las 10.30 horas de la mañana del jueves correspondiente a la segunda sesión de cada mes de las Cortes Valencianas para la que se hubiera previsto por la Mesa de las Cortes la celebración de la comparecencia, y siempre que no coincidiera con un pleno en el que se debata una cuestión de confianza o una moción de censura, en cuyo caso se trasladará a otra semana del mismo mes.

El orden de intervenciones se iniciará por el Síndic del grupo parlamentario de mayor importancia numérica en la cámara y se terminará por el grupo parlamentario mixto (siempre que estuviera constituido, y respecto al «portavoz»).

El tiempo para realizar la comparecencia es de máximo 30 minutos. Esto hace que la disposición 3/III contemple la posibilidad de que transcurrido ese plazo sin la intervención de alguno de los síndics, la siguiente sesión se iniciará por la intervención de éstos. En este supuesto, las preguntas deberán ser reiteradas ante la Mesa de las Cortes si se desea mantener para la siguiente sesión.

El Síndic realizará de forma «escueta» (no ocurre normalmente en la práctica) la pregunta a la que procederá a contestar el President del Consell. El portavoz del grupo que pregunte podrá volver a intervenir en un turno de réplica que será contestada por el President del Consell dando por concluido el debate con el Síndic en cuestión. Este proceso se producirá sucesivamente con el resto.

El Presidente de las Cortes Valencianas distribuirá los tiempos de intervención sin que en ningún caso, formulación y contestación, puedan exceder de 5 minutos.

F) EFECTOS

Referirnos a los efectos del control, en general, y del la Comparecencia del President del Consell, en particular, significa hacer referencia al resultado buscado por el ejercicio de la función de control. Dice con acierto Aragón Reyes que el control político por el mero hecho de ponerse en marcha está ya implicando el resultado de mostrar que se realiza una fiscalización del poder. En definitiva, que las actividades públicas están sometidas a una crítica y valoración pública e institucionalizada.

Efectivamente, cuando hablamos de control Parlamentario y después de haber analizado los diferentes instrumentos legales puestos al servicio del mismo, llegamos a la conclusión de que, a diferencia del control Jurídico que realizan los tribunales de Justicia, el control político no lleva siempre una sanción. Tan sólo se produce esta sanción (anulación del acto, revocación del titular del Gobierno) cuando se ejercita con éxito una moción de censura, o cuando el Presidente se somete a una cuestión de confianza y la pierde, o cuando del control de la legislación

delegada se deduce que el Gobierno no ha cumplido con el mandato de las Cortes en cuyo caso la disposición legislativa puede ser perder su vigencia.

Los supuestos en los que no se produce una sanción efectiva, lejos de quedar vacíos de efectividad, despliegan en si mismos unos efectos importantes de desgaste del Gobierno, de la mayoría política que le sustenta, motivando la crítica pública del cuerpo electoral y augurando una sanción posterior a través de las urnas.

Este es el caso de la Comparecencia del President del Consell. El control en este caso no se manifiesta a través de la mayoría de la Cámara, es un control en el *Parlamento* y no *por el Parlamento*, pero que posee una importante capacidad de fiscalización del Gobierno, directamente en su Presidente, que puede debilitarlo, incidir en la opinión pública y pulsar el control social en los procesos electorales.

Pero no es menos cierto que la experiencia parlamentaria demuestra que no sólo la minoría, la oposición, pretende obtener un beneficio, una rentabilidad política de futuro con las preguntas que realizan al President del Consell. La Mayoría, el Grupo o Grupos que dan sustento parlamentario al Gobierno también buscan algo. Efectivamente no se tratará de un efecto negativo. Será muy al contrario un efecto positivo el que pretenda. De la pregunta realizada al Presidente se puede, se quiere y se debe obtener una respuesta que permita hacer llegar a la opinión pública una determinada actuación del Gobierno que va en beneficio de la colectividad, un proyecto de futuro, un problema resuelto gracias a la eficaz y eficiente intervención del Gobierno, e incluso un reproche a la actitud de la oposición respecto de cuestiones que se califiquen de «Interés General». Todo este, y mucho más, es el abanico de reacciones, efectos, que se pueden buscar de la comparecencia del Presidente.

Podríamos llegar a afirmar que este medio de control puede buscar más el efecto externo, hacia la opinión pública, que el puro hecho de obtener una respuesta concreta a una pregunta, e incluso el de contestar a ella.

Y sin embargo, en mi modesta opinión, no pierde por ello virtualidad la función de control del Parlamento. Muy al contrario gana en importancia no sólo por la resonancia pública que pueda

tener un asunto concreto, sino también por el acercamiento de la institución parlamentaria a los ciudadanos, que en algunas ocasiones adolece de falta de contacto e incluso conocimiento de su labor.

De lo apuntado se desprende que, por lo que respecta a los efectos, tiene gran importancia la relación Parlamento-opinión pública y el papel que en ello juegan los medios de comunicación social como vehículos y creadores de la opinión pública, e incluso como orientadores del propio control parlamentario a partir de noticias a las que dan una importancia relevante y que acaban siendo objeto de debate parlamentario ²⁷.

²⁷ Véase ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO: *El Control Parlamentario y la opinión pública*, Tecnos, 1995, Asociación Española de Le - trados de Parlamentos (pp. 191-195).