

Las relaciones del Presidente y del Gobierno con la Asamblea

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTROL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO.—2.1. La responsabilidad política del Gobierno.—2.1.1. La cuestión de confianza.—2.1.2. La moción de censura.—2.2. Control-fiscalización.—2.2.1. Las preguntas.—2.2.2. Las interpelaciones.—2.2.3. Las mociones.—2.3. Otros instrumentos de control.—2.3.1. Las comparecencias.—2.3.2. Las solicitudes de información.—2.3.3. Las Comisiones de Investigación.—III. IMPULSO DE LA ACCIÓN POLÍTICA Y DE GOBIERNO.—3.1. Resoluciones y proposiciones no de ley.—3.2. Los debates monográficos.—3.3. Las Declaraciones Institucionales.—IV. LOS DECRETOS LEGISLATIVOS.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid¹, a diferencia de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula en el Título III, de modo un tanto impreciso y carente de sistemática, en algunos casos, las relaciones del Presidente y del Gobierno con la Asamblea, ya que bajo la rúbrica de *«el impulso de la acción política y de gobierno»* incluye figuras que se pueden encuadrar claramente dentro de la función de control del Parlamento, como es el caso de las preguntas, interpelaciones, comparecencias y las solicitudes de información. Sólo en el artículo 33 se alude a los medios de impulso de la acción política y de gobierno de un modo estricto. Esta falta de precisión, se puede deber, en parte, a que, como indica Díez-Picazo, los actos de los procedimientos de control, impulso e información a diferencia de los demás actos parlamentarios, no son fácilmente identificables a primera vista y además no componen una categoría homogénea por su forma o contenido. Es cierto que, partiendo de una interpretación extensiva del concepto de impulso de la acción política se puede considerar que forma parte del mismo la posibilidad del Parlamento de formular preguntas, plantear interpelaciones y

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ En un sentido semejante se regula esta materia en el Título IV de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

mociones, solicitar la presencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno y las Comisiones y solicitar información al mismo. En cualquier caso, habría sido mucho más adecuado haber regulado estas cuestiones de forma ordenada² estructurando el Título Tercero, dedicado a las relaciones del Presidente y del Gobierno con la Asamblea, en cuatro capítulos destinados a regular respectivamente la responsabilidad política del Gobierno (la moción de censura y la cuestión de confianza); otros instrumentos de control del Gobierno en el que se incluirían la mayoría de las figuras que se incorporan al capítulo primero como son las preguntas, las interpelaciones, las mociones, comparecencias, peticiones de información, etc.; el impulso de la acción política y de gobierno y los Decretos Legislativos.

Por otro lado, las relaciones del Gobierno con la Asamblea están determinadas por el modelo político por el que optó la Comunidad de Madrid en el momento de constituirse.

La organización política de la Comunidad de Madrid recogida en los artículos 8 y siguientes del Estatuto de Autonomía (EAM) toma como base la prevista por la Constitución Española en el artículo 152.1, que dispone lo siguiente:

«Artículo 152.1

1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, 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. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.»

En principio, al elaborarse el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se habría podido optar, como se desprende de dicho precepto,

² De forma semejante al Título III de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, o al Título IV de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

por cualquier tipo de forma de gobierno, ya que el modelo parlamentario³ al que se refiere el artículo 152.1 era sólo obligatoria para las Comunidades que hubiesen accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y la Comunidad de Madrid lo hizo en virtud de la cláusula contenida en el artículo 144.a) de la Constitución. Sin embargo, como hemos indicado al principio, se optó por el modelo previsto en dicho precepto, siguiendo la pauta marcada por los Acuerdos Autonómicos de 18 de julio de 1981, el ejemplo de Estado y de otras Comunidades Autónomas. Por lo tanto, las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con la Asamblea se basan en los principios clásicos del régimen parlamentario⁴, que, según Prélot⁵, se reducen a igualdad entre ejecutivo y legislativo (en la actualidad, en la práctica, existe una clara preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo), colaboración entre los poderes y existencia de medios de acción recíproca de cada poder sobre el otro. Pero, hay que tener en cuenta que la forma de gobierno parlamentaria en la Comunidad de Madrid presenta ciertas peculiaridades que la separan de la del Estado, como es, por ejemplo, el reconocimiento de la función de impulso y orientación de la acción de gobierno, que ha contribuido a dotar a la Asamblea de una mayor relevancia dentro de la actividad política autonómica, sin olvidar la clara preeminencia del poder ejecutivo y, fundamentalmente, del Presidente. Por lo tanto, como indica López Guerra⁶, dicha preeminencia del ejecutivo, propia de los regímenes parlamentarios modernos, se encuentra matizada, en el caso de la Comunidad de Madrid, por una práctica que tiende a destacar el papel de la Asamblea. La misma puede atribuirse, como continúa explicando el citado autor, a las peculiares condiciones políticas en que se desarrolló la autonomía madrileña [tras una primera fase de mayoría de un solo grupo (1983-1987) durante dos legislaturas (1987-1991 y 1991-1995) el Gobierno de la Comunidad se configuró como Gobierno homogéneo (protagonizado por un solo

³ Burdeau define el sistema parlamentario como «*forma de gobierno representativo basada en la colaboración de poderes que se distinguen y en la cual, de un lado, el Gabinete tiene la dirección e iniciativa gubernamental bajo el control de las Cámaras que pueden obligarle a dimitir mediante el voto de censura y, por otra parte, el Jefe del Estado puede, a petición del Gabinete, oponerse a la voluntad del Parlamento, proclamando la disolución, pero sometiéndose en contrapartida de su irresponsabilidad política a la decisión adoptada por el Cuerpo Electoral.*»

Según Robert Redslob en *Le Régime Parlementaire*, Marcel Girard, Paris, 1924 (pp. 8 y 9), «*el sistema parlamentario puede compararse con una balanza. El titular del Poder (Monarca o Presidente) sostiene aquélla. Los dos platillos son el Ministerio y el Parlamento y la ley de gravedad corresponde a la fuerza irresistible que deriva de las elecciones. Así, por lo tanto, el Jefe del Estado debe establecer el equilibrio disponiendo las pesas de un lado u otro.*»

⁴ La reforma del Estatuto de Autonomía mediante la LO 5/1998, de 7 de julio, ha contribuido a una normalización del sistema parlamentario autonómico. Así, desaparece la limitación a cuatro meses como máximo de los períodos de sesiones ordinarias, se suprime la prohibición de establecer retribuciones fijas a los Diputados, se confirma la capacidad del Presidente de la Comunidad para disolver la Asamblea, introducida por la Ley 5/1990. También se suprime la limitación del número de Consejerías.

El resultado de estos cambios ha supuesto un notable acercamiento al modelo clásico de gobierno parlamentario.

⁵ M. Prélot, *Gouvernement d'opinion et parlementarisme*, Sem. Soc., Francia, 1932.

⁶ «*La organización de los poderes públicos autonómicos, la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid*», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*.

partido) pero minoritario], que necesitaba el apoyo externo de otros Grupos Parlamentarios en la Asamblea para sacar adelante sus iniciativas legislativas. Resultado de ello fue una mayor importancia política de la Asamblea, así como una mayor relevancia de los debates que en ella se llevaron a cabo y de las decisiones en ella adoptadas. Ello, unido a la menor visibilidad de la acción política de los poderes autonómicos, atenuó considerablemente las confrontaciones entre los Grupos políticos, creándose una dinámica de relaciones entre ellos en gran parte independiente de la existente en el nivel nacional, dando como resultado una clara tendencia en la Asamblea a la adopción de resoluciones que cuenten con el consenso de todos los Grupos Parlamentarios. Tendencia que se mantuvo, como indica López Guerra, sorprendentemente, tras la vuelta a situaciones de gobierno apoyada por una mayoría absoluta en la Asamblea⁷. Según el citado autor, el resultado de todo ello fue el paulatino desarrollo de una forma de gobierno parlamentaria con matices propios, en que, sin discutirse el papel motor y directivo del Gobierno, se hizo posible en muchas materias una acción gubernamental consensuada con los Grupos Parlamentarios o al menos, sin las tensiones y contraposiciones que caracterizaban el proceso político en el nivel estatal.

II. EL CONTROL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

La función de control es una de las clásicas del parlamentarismo liberal⁸. Como recuerdan Isidre Molas e Ismael Pitarch⁹, los Parlamentos liberales eran básicamente tribunales de oposición al poder del monarca absoluto, en el que los representantes de la burguesía ascendente discutían e intentaban recortar el poder político a empobrecidos monarcas y nobles. Según Rubio Llorente¹⁰, el parlamentarismo actual se caracteriza por la incapacidad de los Parlamentos de controlar eficazmente a los gobiernos, y así, el remedio a esta grave enfermedad es el mayor reto que hoy tiene planteada la teoría de la democracia y de la constitución.

En los Parlamentos actuales, según el citado autor¹¹, el análisis de la función de control no puede reducirse a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria. Así, la necesidad de contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en el poder somete a los gobiernos al control del Parlamento, que es, de este modo, entendido como el procedimiento o conjunto de procedimientos

⁷ Ejemplo de ello son la reforma del Estatuto de Autonomía de 1998 y el Reglamento de la Asamblea aprobado en enero de 1997.

⁸ Stuart Mill decía que «*the proper office of a representative assembly is to watch and control the Government*».

⁹ *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987, p. 35.

¹⁰ *Memoria de la transición*, Ed. El País, núm. 12.

¹¹ «El control parlamentario», *Revista parlamentaria de habla hispana*, núm. 1, 1985.

que la representación popular emplea para verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir en el caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del Gobierno e imponiendo, llegado el caso, su cese. Pero, ello no siempre es posible en la realidad política actual, debido a que dichas actuaciones están condicionadas por distintos factores, como es, por un lado, la forma de parlamentarismo racionalizado por el que se ha optado, tendente a garantizar la estabilidad del Gobierno a costa de restringir las posibilidades del Parlamento a la hora de exigir la responsabilidad política de los gobernantes (mediante el establecimiento, por ejemplo, de la moción de censura constructiva), unido al juego mayorías-minorías en que se asienta la forma de gobierno parlamentaria que implica que la misma mayoría parlamentaria que sostiene al gobierno (o parte de ella) ha de ser la misma que ha de ejercer el control y, por último, el tercer factor que incide sobre dichos procedimientos es el Estado de partidos contemporáneo. Así, como señala Fernández Segado, el Parlamento se presenta como la caja de resonancia de los partidos políticos. En la moderna sociedad de masas, el Gobierno es siempre, como decía Loewenstein, un Gobierno de partidos, por lo tanto, el partido político es la grapa de hierro que sujeta al Parlamento y al Gobierno. De este modo la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento ha cedido su lugar a la responsabilidad del partido del Gobierno ante el cuerpo electoral¹². Por lo tanto, como ha dicho Rubio Llorente¹³, «el control parlamentario real que hoy se ejerce sobre los Gobiernos de la Europa Occidental no responde al esquema teórico con el que, no obstante, se continúa intentando explicar y, lo que es peor, legitimar la democracia». Por estos motivos podemos sostener, como señala López Guerra en su trabajo titulado «El titular del control parlamentario», que no puede buscarse la esencia del control del Gobierno en la exigencia de responsabilidad política (que sólo puede activar la mayoría parlamentaria), sino que el control parlamentario como limitación permanente de la acción de Gobierno, se sitúa en el plano de la supervisión parlamentaria, impulsada usualmente por la minoría, por lo tanto, siguiendo al citado autor, podemos definir el control parlamentario de la acción de Gobierno como «*la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición*», porque, como dijo Forsthoff, no hay control del Parlamento, sino de la oposición¹⁴. Dicho control efectuado por la oposición es eficaz gracias a la publicidad y debate propio de los Parlamentos democráticos; como recuerda Aragón Reyes, sin su existencia no habría sencillamente; Parlamento. Por lo tanto, según el citado autor, la fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en

¹² Harold J. Laski, *La democracia en crisis*.

¹³ *La forma del poder* (Estudios sobre la Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

¹⁴ E. Forsthoff, *El estado de la sociedad industrial*, Madrid, 1975.

derrocar al Gobierno, en desgastarle o contribuir a su remoción por el cuerpo electoral.

Podemos distinguir dos tipos de control¹⁵, atendiendo a las consecuencias derivadas del ejercicio de cada uno de ellos:

- Control-responsabilidad. Es el tipo de control que lleva aparejada como sanción jurídico-política la dimisión del Gobierno.
- Control-fiscalización. Es aquel en el que se incluyen todas las modalidades de control que no implican necesariamente la dimisión del Gobierno ante el Parlamento. Este tipo de control comprende las preguntas, las interpelaciones, las mociones, comparecencias, etc.

Los Parlamentos ejercen cotidianamente su función de control mediante las técnicas incluidas en esta última modalidad¹⁶, ya que es muy poco frecuente recurrir al primer tipo.

A continuación vamos a analizar las técnicas de control de la Asamblea de Madrid sobre el Gobierno a las que alude expresamente la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid (sin perjuicio del examen de otras no previstas en la misma).

¹⁵ Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Tecnos, 2003.

¹⁶ En relación con el alcance jurídico de estos actos de control político hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 220/1991 [FJ 5.d) y e)], siguiendo la doctrina plasmada por el Tribunal Constitucional alemán (resolución de 25 de marzo de 1981), sostiene lo siguiente: «d) los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional, al que no le corresponde el control de cualquier clase de alteraciones o irregularidades que se produzcan en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo; e) sin embargo, la doctrina general anterior no excluye que, excepcionalmente, en el desarrollo de esa clase de relaciones pueda vulnerarse el ejercicio del derecho fundamental que a los parlamentarios les garantiza el artículo 23 de la CE, bien por el Ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras, si se les impide o coarta el ejercicio de la función parlamentaria. Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno, debiendo, además, sostenerse que, mientras los obstáculos al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de revisión en amparo, las respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio constituyen, también en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario —y, en última instancia, electoral—, pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativas y del Gobierno.

No corresponde a este Tribunal Constitucional decidir si esa negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios; ya se deja dicho que lo contrario sería suplantarse dicha acción política por la que este Tribunal, con manifiesto exceso en el ejercicio de su función y competencias e indebida desnaturalización del ámbito del artículo 23, extendiéndolo más allá de los límites que le son propios.»

2.1. La responsabilidad política del Gobierno

La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, en el capítulo segundo del Título Tercero, bajo la rúbrica *De la responsabilidad política del Consejo de Gobierno*, se refiere a la moción de censura y a la cuestión de confianza.

A diferencia de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Española, que dice que «*el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*»; el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (art. 23) y el artículo 34 anteriormente expuesto de la Ley 1/1983, inspirándose en el artículo 98.2 de la Constitución¹⁷, establecen que el «*Gobierno responde políticamente ante la Asamblea de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión*»; incluyendo, así, la responsabilidad directa de cada Consejero¹⁸. Pero, sin embargo, ni el EAM, ni el Reglamento de la Asamblea, ni la Ley 1/1983 concretan el cauce que se ha de seguir para exigir dicha responsabilidad. Por otro lado, a diferencia de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el artículo 17.3¹⁹ afirma que el «*Presidente es políticamente responsable ante la Asamblea*». Según Torres del Moral²⁰, tal afirmación es totalmente innecesaria, porque el Presidente es miembro del Gobierno y la responsabilidad de éste no es diferente de la solidaria del Gobierno, y además la dimisión del Presidente comporta la del Gobierno, como dispone el artículo 24.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, no se puede exigir la responsabilidad del Presidente sin involucrar en ello a todo el Gobierno; y viceversa, tampoco se puede exigir la responsabilidad política solidaria del Gobierno haciendo abstracción del Presidente, que es su cabeza.

¹⁷ Artículo 98.2 de la CE: «*El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.*»

¹⁸ No existe un pronunciamiento jurisprudencial expreso sobre la legitimidad constitucional de las mociones de reprobación individuales dirigidas contra los Ministros o los Consejeros de las CCAA, aunque existen argumentos que parecen avalar su incompatibilidad con la Constitución Española, sin perjuicio de lo que puedan disponer las normas autonómicas. Un sector de la doctrina defiende la legitimidad constitucional de las mociones individuales de reprobación basándose en la literalidad de los artículos 98.2 y 64.2 de la Constitución, en virtud de los cuales los Ministros serían políticamente responsables ante el Congreso de los Diputados. Como la Constitución no ha previsto mociones de censura individuales, la responsabilidad política sólo podría exigirse a través de las mociones de reprobación. El efecto jurídico de la aprobación de una moción de esta índole no llevaría anudada la dimisión del afectado, aunque políticamente fuera aconsejable tal dimisión (Luis de la Peña Rodríguez, *Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, pp. 433 y 461).

¹⁹ De conformidad con dicho precepto, el artículo 20.1 del EAM dispone que «*la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura...*» y el artículo 187 del RAM sostiene que «*conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad de Madrid o del Consejo de Gobierno mediante la adopción de una moción de censura*».

²⁰ «El Presidente de la Comunidad de Madrid», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Comunidad de Madrid, 1999, p. 181, y en *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid*, dirigido por Enrique Álvarez Conde, Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, p. 484.

2.1.1. La cuestión de confianza

Isidre Molas e Ismael Pitarch²¹ definen la cuestión de confianza como el instrumento privilegiado de que dispone el Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar la mayoría parlamentaria-gubernamental que dirige; con el corolario de que si no lo logra, puede dar paso, bien a una nueva mayoría parlamentaria-gubernamental, bien a un nuevo Parlamento que puedan vertebrarla. Para Tosi, la cuestión de confianza tiene por objeto renovar el pacto fiduciario entre Parlamento y Gobierno, para fortalecer su autoridad en las fuentes. Jean Blondel definió la cuestión de confianza como la amenaza de suicidio del Gobierno. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en su artículo 19 reproduce lo previsto en los artículos 112 y 114.1 de la Constitución Española. Dicho precepto se desarrolla en los artículos 185 y 186 del RAM. Así, de conformidad con los mismos, el Presidente de la Comunidad de Madrid, previa deliberación del Consejo de Gobierno, puede plantear ante la Asamblea la cuestión de confianza sobre su programa político o sobre una declaración de política general²². La cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa, acompañada de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno. Admitido a trámite el escrito por la Mesa, el Presidente dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará el Pleno. El debate se desarrollará con sujeción a lo previsto en el artículo 183 del Reglamento de la Asamblea para el debate de investidura, correspondiéndole al Presidente de la Comunidad de Madrid y, en su caso, a los miembros del Consejo de Gobierno, las intervenciones allí establecidas para el candidato propuesto. Finalizado el debate, el Presidente suspenderá la sesión y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de la cuestión de confianza, que no podrá tener lugar hasta transcurridas veinticuatro horas desde su presentación. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por el Presidente. Si en ella se obtuviera el voto favorable de la mayoría simple²³ de los Diputados presentes, se entenderá otorgada la confianza de la Asamblea. Si la Asamblea le negara su confianza, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará formalmente su dimisión ante la Asamblea y el Presidente de

²¹ *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987, pp. 188 y 189.

²² Siguiendo el ejemplo de la CE la cuestión de confianza sólo se puede plantear sobre el programa político o sobre una declaración de política general, pero no sobre la aprobación de un proyecto de ley, como sucede en otros ordenamientos jurídicos (art. 49 de la Constitución francesa de 1958). Molas y Pitarch consideran que esta última opción «constituye un poderoso mecanismo de presión gubernamental sobre el Parlamento y facilita que determinados proyectos de ley o sus artículos más conflictivos, en relación con el programa del Gobierno sean aprobados por el Parlamento de manera automática y sin posibilidad de introducir modificaciones... El constituyente español no ha querido forzar tanto la posibilidad de aglutinar la mayoría parlamentaria y gubernamental ante un proyecto concreto, entendiendo que era más positiva la regulación consensuada que forzar mecanismos que no expresan tanto la voluntad de la Cámara, cuanto su impotencia o resignación, como advierte Burdeau».

²³ Artículo 119.2 RAM: «A los efectos previstos en el apartado anterior de este artículo, se entenderá que hay mayoría simple de los miembros presentes cuando el número de votos afirmativos resulte superior al número de votos negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.»

ésta convocará el Pleno para la sesión de investidura conforme a lo previsto en el artículo 182 del RAM, si bien la propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid deberá formalizarse en el plazo máximo de diez días desde la votación de la cuestión de confianza, y la sesión de investidura tendrá lugar dentro de los cinco días siguientes a la formalización de la propuesta. Cualquiera que fuere el resultado de la votación de la cuestión de confianza, el Presidente lo comunicará al Rey y al Gobierno de la Nación.

2.1.2. *La moción de censura*

En el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, siguiendo el ejemplo de los artículos 113 y 114.2 de la Constitución, que, a su vez, se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn²⁴, se opta por el establecimiento del modelo de moción de censura constructiva. Ésta consiste en una propuesta de resolución dirigida a la Cámara con la finalidad de sustituir al Presidente del Gobierno por un candidato alternativo, que habrá de ser propuesto necesariamente, al ser planteada la moción de censura. Los artículos 187 a 190 del RAM desarrollan lo dispuesto en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con dichos preceptos, la Asamblea puede exigir la responsabilidad política del Presidente de la Comunidad o del Consejo de Gobierno mediante la adopción de una moción de censura. A diferencia de la Constitución Española y del Reglamento del Congreso (art. 175), donde sólo se habla del Gobierno, en el caso de la Comunidad de Madrid en los artículos 20.1 del EAM y 187 del RAM en concordancia con el artículo 17.3 del EAM se recoge la exigencia de responsabilidad política tanto del Presidente como del Gobierno²⁵.

La moción de censura habrá de ser propuesta, al menos, por el 15 por 100 de los Diputados (en el art. 113.2 de la Constitución se exige que sea propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados), en escrito motivado dirigido a la Mesa y habrá de incluir una propuesta de candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid que haya aceptado la candidatura. La Mesa, tras comprobar que la moción de censura reúne estos requisitos, la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente de la Comunidad de Madrid y a la Junta de Portavoces. Dentro de los dos días siguientes podrán presentarse mociones de censura alternativas, que deberán

²⁴ Heinrich Herrfahrdt, *Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluss der politischen Praxis*, Berlin, 1927. Fue el primero en mantener la tesis de que no se deberían reconocer necesariamente efectos a toda moción de censura. Por lo tanto, no todo voto de desconfianza o de censura que la Dieta expresara al Gobierno debía desencadenar irreversiblemente su caída. El cese de un Gobierno tras una moción de censura, tan sólo tendría sentido en la medida en que la oposición que lo expresa estuviera preparada para asumir por sí misma la responsabilidad del poder [Fernández Segado, «Comentario al artículo 113», en Óscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. IX, Edersa, Madrid, 1983].

²⁵ Ver opinión de Torres del Moral sobre esta cuestión recogida en el apartado 2.1 de este trabajo.

reunir los mismos requisitos y estarán sometidas a las mismas condiciones de admisión a trámite. Transcurrido dicho plazo, el Presidente convocará el Pleno para debate y votación de la moción de censura, que no podrán tener lugar antes del transcurso de cinco días ni después de veinte días desde la presentación de la primera. El debate de la moción de censura se iniciará con la defensa que, sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación y también sin limitación de tiempo podrá intervenir el candidato propuesto para exponer el programa político del Consejo de Gobierno que pretende formar. Tras el tiempo de suspensión decretado por el Presidente podrá intervenir un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por treinta minutos. El candidato propuesto podrá contestar individualmente o de forma global, sin limitación de tiempo. Los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por quince minutos cada uno. La intervención final del candidato propuesto, sin limitación de tiempo, cerrará el debate. Si se hubiera presentado más de una moción de censura, el Presidente, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero deberán ser sometidas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación. Finalizado el debate, el Presidente suspenderá la sesión por tiempo no superior a veinticuatro horas y anunciará la hora en que habrá de reanudarse para proceder a la votación de la moción de censura. La votación se llevará a efecto a la hora fijada por el Presidente. La aprobación de una moción de censura requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta²⁶ de la Asamblea. Si se aceptara una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado. Si la Asamblea adoptara una moción de censura, el Presidente de la Comunidad de Madrid presentará formalmente su dimisión ante la Asamblea y se entenderá otorgada la confianza de la Cámara al candidato propuesto, lo que se comunicará por el Presidente al Rey y al Gobierno de la Nación, a los efectos de su nombramiento como Presidente de la Comunidad de Madrid. Una vez nombrado, el Presidente de la Comunidad de Madrid tomará posesión de su cargo ante la Mesa. Finalmente, hay que tener en cuenta que ninguno de los signatarios de una moción de censura rechazada podrá suscribir otra durante el mismo período de sesiones ordinarias.

2.2. Control-Fiscalización: Las preguntas, interpelaciones y mociones

2.2.1. Las preguntas

Las preguntas son el instrumento más simple y frecuente mediante el cual los Parlamentos pueden requerir aclaraciones o información sobre la

²⁶ Artículo 119.2 del RAM: «... Se entenderá que existe mayoría absoluta cuando el número de votos afirmativos resulte superior a la mitad del número de miembros de pleno derecho de la Asamblea.»

actuación del Gobierno y de la Administración. Según Buccissano, la pregunta parlamentaria es *«una demanda puntual concreta, particularmente idónea, por su propia estructura, para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública»*.

Por lo que se refiere al caso concreto de la Asamblea de Madrid, hay que tener en cuenta que en el artículo 32.1.b) de la Ley 1/1983 se establece lo siguiente:

«1. El Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Reglamento de la Asamblea, deberán:

b) Atender las preguntas, interpelaciones y mociones que la Asamblea les formule en la forma que establece su propio reglamento.»

El artículo 191 de Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone lo siguiente:

«1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno.

2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Consejo de Gobierno.»

Las preguntas se regulan de forma similar a las Cortes Generales en los artículos 191 a 198 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Así podemos distinguir entre preguntas escritas y orales atendiendo a si se solicita respuesta escrita u oral y no a la formulación de las mismas, que siempre ha de hacerse por escrito. De conformidad con el artículo 192 del RAM, las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa. El escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Asamblea algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Corresponde a la Mesa de la Asamblea la calificación, resolución sobre la admisión o no a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas, de acuerdo con los siguientes criterios enumerados en dicho precepto²⁷:

- a) Las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos que, por su naturaleza, se puedan incluir en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del RAM, serán calificadas como solicitudes de información al amparo de lo dispuesto en dicho artículo.*
- b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singu-*

²⁷ El RAM regula con mayor amplitud que el Reglamento del Congreso las causas de no admisión de las preguntas.

- larizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.
 - d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.
 - e) No serán admitidas a trámite las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias²⁸.
 - f) En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en Comisión.
 - g) Podrán acumularse a efectos de tramitación las preguntas de igual naturaleza relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 124/1995, 107/2001, 203/2001, 40/2003), el control ejercido por las Mesas respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias y a otras semejantes, que integren el núcleo de la función representativa parlamentaria, ha de limitarse a constatar la regularidad legal de las mismas, comprobando que reúnen los requisitos de forma correspondientes, incluyendo, cuando sea preciso, para comprobar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, el examen material del contenido de los documentos. De conformidad con la jurisprudencia citada. La potestad de las Mesas de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos parlamentarios no puede consistir en un juicio sobre la oportunidad política de los mismos. Tampoco están habilitadas las Mesas para realizar un juicio de constitucionalidad respecto a estos. Finalmente hay que recordar como ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional que los acuerdos de no admisión adoptados por

²⁸ En relación con este tema conviene tener en cuenta el ATC 9/1998, donde, con ocasión de la no admisión a trámite por el Parlamento andaluz de una pregunta por considerar que se interrogaba sobre cuestiones sobre las que ya se había dado respuesta con ocasión de una pregunta anterior, se adoptó la siguiente resolución: «Fundamento Jurídico 1.º Es doctrina de este Tribunal que “las Cámaras gozan de autonomía tanto para regular la organización de los debates y el procedimiento parlamentario, lo que constituye un aspecto básico del contenido de un Reglamento parlamentario, como para la interpretación y aplicación de tales normas reglamentarias. Y si bien ello no puede excluir que algún acto concreto de interpretación o aplicación de las mismas pueda eventualmente vulnerar un derecho fundamental de un parlamentario y que sea éste, en consecuencia, susceptible de amparo constitucional, también es claro que dicha presunta vulneración no puede basarse en el propio hecho de una posible infracción reglamentaria, que no constituye, per se, violación del artículo 23.2 de la Constitución” (ATC 614/1988, Fundamento Jurídico 1.º, con cita del ATC 12/1986, Fundamento Jurídico 2.º).

Fundamento Jurídico 2.º La Mesa, en definitiva, ha interpretado y aplicado el Reglamento en términos que, por discutibles que parezcan, no han redundado en lesión de derecho fundamental alguno, y lo ha hecho, además, en el ámbito de la autonomía parlamentaria garantizado por la Constitución, inaccesible, en tales casos, al control de este Tribunal» (ATC 42/1997).

las Mesas deberán estar debidamente justificados (SSTC 161/1988, 107/2001, 203/2001, 177/2002, 40/2003).

A continuación se regula en el RAM la tramitación de las preguntas con respuesta oral distinguiendo entre las que han de contestarse en Pleno o en Comisión. La sustanciación de las preguntas de respuesta oral en Pleno dará lugar a la escueta formulación de la pregunta por el Diputado²⁹, a la que contestará el Consejo de Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para repreguntar o replicar, contestando seguidamente el Consejo de Gobierno. El tiempo para la tramitación de cada pregunta no podrá exceder de seis minutos, repartido a partes iguales por el Presidente entre el Diputado que la formule y el Consejo de Gobierno. Respecto de cada pregunta de respuesta oral en Pleno, el Consejo de Gobierno podrá solicitar, motivadamente y por una sola vez que sea pospuesta e incluida en el orden del día de la sesión plenaria siguiente.

Las preguntas con respuesta oral en Comisión se sustancian de la misma forma que las del Pleno con la particularidad de que el tiempo para la tramitación de cada pregunta no podrá exceder de diez minutos. Las preguntas de respuesta oral en Comisión podrán ser contestadas por los Viceconsejeros y los Directores Generales u otros altos cargos asimilados en rango a éstos.

Finalizado un período de sesiones ordinarias, tanto las preguntas de respuesta oral en Pleno como en Comisión pendientes de sustanciación, se tramitarán como preguntas de respuesta por escrito, que deberán ser contestadas antes del inicio del siguiente período de sesiones ordinarias.

Respecto a las preguntas escritas, el artículo 198 del RAM sostiene que deberán ser contestadas por el Consejo de Gobierno dentro de los veinte días siguientes a su publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*. Este plazo podrá ser prorrogado mediante acuerdo de la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, por otros veinte días más como máximo. Si la cuestión sobre la que verse una pregunta de respuesta escrita hubiera sido objeto de publicación oficial o hubiera sido anteriormente respondida, el Consejo de Gobierno podrá contestar escuetamente, facilitando los datos que permitan la identificación de la publicación oficial o de la respuesta anteriormente proporcionada. Si el Consejo de Gobierno no enviara la contestación en el plazo establecido el Presidente, a petición del Diputado preguntante, ordenará que la pregunta de respuesta escrita se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente para su tramitación como pregunta de respuesta oral en Comisión, dándose cuenta de tal decisión al Consejo de Gobierno.

²⁹ En relación con esta cuestión consideramos que, si el Diputado autor de la pregunta no está presente en la sesión correspondiente en la que se vaya a sustanciar la misma de conformidad con el orden del día, no existe inconveniente (aunque no esté previsto expresamente en el RAM al regular la tramitación de las preguntas) en que, por aplicación de lo previsto en el artículo 112.7 del RAM respecto al uso de la palabra, cualquier otro Diputado del mismo Grupo Parlamentario pueda formular la pregunta. De hecho, en la práctica parlamentaria de la Asamblea se ha hecho en más de una ocasión.

2.2.2. Las interpelaciones

Al igual que las preguntas son un instrumento de control de carácter individual, pero se diferencian de éstas en cuanto a su contenido porque se dirigen no tanto a comprobar un hecho concreto, sino a conocer cuál es la postura del Gobierno sobre una cuestión de política general y además su eficacia como instrumento de control es mayor porque posibilitan la apertura de un debate general sobre la orientación del Gobierno en el que pueden intervenir parlamentarios distintos de los proponentes, implicando una toma de posición del Parlamento porque el debate se cierra con una moción que refleja la satisfacción o insatisfacción respecto a las explicaciones dadas por el Gobierno³⁰.

El artículo 32.1.b) de la Ley 1/1983 dispone que el Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Reglamento de la Asamblea, deberán atender las interpelaciones que la Asamblea les formule en la forma prevista en su propio reglamento.

Las interpelaciones se regulan en los artículos 199 y siguientes del RAM. Así, de conformidad con dichos preceptos, los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, y los propios Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Consejo de Gobierno que habrán de presentarse por escrito ante la Mesa y versar sobre los motivos o propósitos de la actuación del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería en cuestiones de política general. Posteriormente, la Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o no a trámite y decisión de la tramitación de las interpelaciones presentadas de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Si el contenido de la iniciativa no fuera propio de una interpelación, se comunicará a su autor, para su conversión en pregunta de respuesta oral o por escrito.
- b) No será admitida a trámite la interpelación en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.
- c) No serán admitidas a trámite las interpelaciones que pudieran ser reiterativas de otra sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias.
- d) Podrán acumularse a efectos de tramitación las interpelaciones relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí.

Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Consejo de Gobierno y a sendos turnos de réplica y dúplica. Las primeras inter-

³⁰ Tosi en su *Diritto parlamentare* explica que en la pregunta no hay «juicio político» y, por ello, se encuentra desprovista de sanción; quedando satisfecha la interrogación formulada con la información obtenida y su publicidad. Por el contrario, lo esencial de la interpelación es el sometimiento del ejecutivo a «juicio político», cuyo resultado puede ser la condena de la acción de gobierno.

venciones no podrán exceder de diez minutos, ni las segundas de cinco. Después de la intervención del interpelante y del Consejo de Gobierno, podrán hacer uso de la palabra, por tiempo de cinco minutos y para fijar su posición, un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación o al que pertenezca el Diputado autor de la misma. El Consejo de Gobierno podrá contestar a las anteriores intervenciones por tiempo de cinco minutos.

Finalizado un período de sesiones ordinarias, las interpelaciones pendientes de sustanciación se tramitarán como preguntas de respuesta por escrito, que deberán ser contestadas antes del inicio del siguiente período de sesiones ordinarias, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste, dentro de los quince primeros días siguientes a la finalización del período de sesiones ordinarias, su voluntad de mantener la interpelación para el siguiente período de sesiones ordinarias.

2.2.3. *Las mociones*

Son actos parlamentarios mediante los cuales la Cámara expresa su posición sobre una determinada cuestión, pero sin efectos jurídicos vinculantes. Las mociones están previstas en el artículo 32.1.b) de la Ley 1/1983 y se regulan en el artículo 203 del RAM. En dicho precepto se establece que toda interpelación podrá dar lugar a una moción a través de la cual se formulen propuestas de resolución a la Asamblea. El Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el Diputado firmante de la misma deberá presentar la moción al día siguiente de la sustanciación de aquélla en el Pleno. Posteriormente, la Mesa procederá a la calificación y resolución sobre la admisión o no a trámite y decisión de la tramitación de la moción presentada, admitiéndola a trámite únicamente si su contenido resulta congruente con la interpelación previa. La moción será incluida en el orden del día de la sesión plenaria siguiente a aquella en que se haya sustanciado la interpelación previa. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas a la moción, mediante escrito dirigido a la Mesa hasta el día anterior al de la sesión plenaria en la que aquélla haya de debatirse y votarse. El debate y votación de las mociones se desarrollarán de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Asamblea para las proposiciones no de ley. Por lo tanto, en la sustanciación de las mociones intervendrán, en primer lugar, un representante del Grupo Parlamentario autor de la misma; en segundo lugar, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieren presentado enmiendas, y, en tercer lugar, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que no hubieran presentado enmiendas. Estas intervenciones no podrán exceder de quince minutos cada una. El Presidente, oída la Mesa, podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y la moción, siempre que, en este último caso, ningún Grupo Parlamentario

se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. La moción será sometida a votación con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla.

2.3. Otros instrumentos de control

Bajo el nombre de función cognoscitiva, una serie de autores incluye los instrumentos de control que vamos a analizar a continuación, como son las comparecencias, las comisiones de investigación y las solicitudes de información.

De Vergottini³¹ define la función cognoscitiva como el complejo de actividades dirigidas a garantizar una información exhaustiva del Parlamento para el correcto ejercicio de cualquier otra función del mismo. Según el citado autor, la actividad cognoscitiva encaminada a obtener informaciones para verificar la correspondencia de la acción del Gobierno con las orientaciones parlamentarias cae dentro de la función inspectiva. Ésta se distingue de la más amplia y genérica función cognoscitiva porque se dirige a facilitar valoraciones y juicios sobre el Gobierno y está asistida por un sistema de vínculos jurídicos y políticos, y, a veces, sobre sujetos ajenos a los órganos constitucionales. Manzella mantiene que *«la investigación parlamentaria es un instrumento de inspección del Parlamento y que ésta es un poder implícito de la función de garantía constitucional que le corresponde al Parlamento, en virtud de su relación orgánica con la comunidad popular; dicha función está orientada a impedir que los órganos públicos, incluso constitucionales, ejerzan ilegalmente los poderes que les corresponden; se diferencia de la función de control porque se desarrolla también frente a sujetos que no están sometidos a una relación institucional de responsabilidad política frente al Parlamento, como la Magistratura, la Corte Constitucional, las Regiones...»*.

Como señala Recoder de Casso³², es habitual situar las investigaciones o encuestas parlamentarias entre los medios de control parlamentario. Así lo hacen, por ejemplo, Duguit, para quien la investigación es, ante todo, la puesta en práctica del poder de control. También Burdeau, Biscaretti y Stein en sus tratados incluyen dicho instrumento entre los de control de la actividad político-administrativo del Gobierno. Prelot se refiere a las encuestas de las Cámaras de la III y IV República Francesa diciendo que eran sobre todo un medio particularmente eficaz de asegurar el control del Gobierno, aunque este autor señala que también interesaban a la actividad legislativa del Parlamento³³, en cuanto le permitían informarse sobre los deseos y las necesidades del país e iluminaban su competencia jurisdiccional cuando se trataba de apreciar la regularidad de las operaciones electorales.

³¹ Giuseppe de Vergottini, *El Estado de derivación liberal*, p. 397.

³² Emilio Recoder de Casso, comentario al artículo 76 de la Constitución en *Comentarios a la Constitución*, de Garrido Falla.

³³ Como recuerda Recoder de Casso (*op. cit.*, nota 33), más decididamente se pronunciaba Mohrhoff en 1948 a favor de esta pluralidad de la investigación parlamentaria, al afirmar que *«no se puede decir que el derecho de encuesta sea consecuencia de una función de la Cámara más que otra, puesto que puede ser y es de hecho, la consecuencia de todas»*.

2.3.1. Las comparecencias

Las comparecencias están previstas en el artículo 32.1 de la Ley 1/1983:

«El Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del Reglamento de la Asamblea, deberán:

- a) *Acudir a la Asamblea cuando ésta reclame su presencia.»*

De acuerdo con los artículos 208 y 209 del RAM, las comparecencias de los miembros de Consejo de Gobierno ante la Asamblea pueden ser tanto en Pleno o en Comisión. Así, los miembros del Consejo de Gobierno comparecerán ante el Pleno para informar sobre un asunto determinado de su competencia a petición propia o por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En este caso, el acuerdo de comparecencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados.

El desarrollo de las comparecencias en Pleno se ajustará a los siguientes trámites:

- a) En su caso, exposición oral del Grupo Parlamentario o de uno de los Diputados autores de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia.
- b) Intervención del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de quince minutos.
- c) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, fijando posiciones, haciendo observaciones o formulando preguntas.
- d) Contestación del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de diez minutos.

Las comparecencias en Comisión podrán ser:

- a) A petición propia del Consejo de Gobierno. En este caso la petición de comparecencia podrá ser planteada haciéndose acompañar la misma de datos, informes o documentos que obren en poder del Consejo de Gobierno como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid relacionados con el objeto de la comparecencia, para su previo traslado a la Comisión correspondiente.
- b) Por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.c) y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 70.2 del Reglamento de la Asamblea. El acuerdo de comparecencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente.

La iniciativa y acuerdos de comparecencia podrán ser adoptados bajo exigencia de la previa remisión por el Consejo de Gobierno de datos, informes

o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, relacionados con el objeto de la comparecencia, solicitándose los mismos a tal fin de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.a) del RAM. En tal caso, recibidos por la Comisión competente los datos, informes o documentos solicitados o, en su caso, transcurrido el plazo reglamentariamente fijado al efecto sin que el Consejo de Gobierno hubiera remitido aquéllos, la comparecencia quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente para su tramitación. Lo anterior se entenderá, no obstante, sin perjuicio de la obligación del Consejo de Gobierno de facilitar los datos, informes o documentos solicitados o de manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan, en el supuesto de que no lo hubiera hecho en el plazo reglamentariamente establecido.

El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites:

- a) En su caso, exposición oral del Grupo Parlamentario o de uno de los Diputados miembros de la Comisión competente autores de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia.
- b) Intervención del miembro del Consejo de Gobierno por tiempo máximo de quince minutos.
- c) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, fijando posiciones, haciendo observaciones o formulando preguntas.
- d) Contestación del miembro del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de diez minutos.
- e) En casos excepcionales, el Presidente de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el miembro del Consejo de Gobierno. En su caso, el Presidente de la Comisión respectiva fijará al efecto el número y tiempo máximo de las intervenciones, que en ningún caso podrá exceder de quince minutos de computo global.

En relación con esta cuestión conviene aclarar que en el artículo 209.2.e) del RAM se utiliza la expresión «Diputados» y, por lo tanto, hay que entender que la posibilidad de pedir aclaraciones respecto a la comparecencia del correspondiente miembro del Consejo de Gobierno no queda limitada exclusivamente a los Diputados que hubiesen intervenido en las fases anteriores en representación de su Grupo Parlamentario, sino que cualquier Diputado miembro de la Comisión podrá pedir dichas aclaraciones. Además, en este caso no se habla de turnos de los Grupos Parlamentarios; siendo posible, por lo tanto, que en dicho turno intervengan varios Diputados pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario.

Los miembros del Consejo de Gobierno podrán comparecer ante las Comisiones asistidos de autoridades y funcionarios públicos de sus respectivos departamentos.

Los miembros del Consejo de Gobierno podrán delegar cada comparecencia ante la Comisión correspondiente en los altos cargos de sus respectivos departamentos, previa autorización concedida al efecto por la Mesa de la Comisión competente. En relación con esta previsión hay que precisar que la delegación habrá de hacerse de forma expresa mediante la formulación y presentación en la Cámara del correspondiente escrito de delegación. Además, habrá de hacerse para cada comparecencia, como se desprende claramente del artículo 209.4 del RAM. Respecto al requisito de la «previa autorización de la Mesa de la Comisión», conviene tener en cuenta que, de conformidad con la práctica parlamentaria, en la Asamblea de Madrid no es necesario que la misma sea expresa, sino que se sobreentiende otorgada, siempre que no exista un pronunciamiento expreso de la Mesa de la Comisión manifestando su objeción respecto a la delegación.

De conformidad con el artículo 210 del RAM, las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid competentes por razón de la materia comparecerán ante las Comisiones para informar sobre un asunto determinado de su competencia por acuerdo de la Comisión correspondiente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.d) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los trámites establecidos en el RAM para las comparecencias de los miembros del Consejo de Gobierno ante las Comisiones, correspondiendo a la autoridad o funcionario público compareciente las intervenciones previstas en el mismo.

Por otro lado, el artículo 32.2 de la Ley 1/1983 dispone que «los miembros del Consejo de Gobierno tienen acceso a las sesiones de la Asamblea y la facultad de hacerse oír en ellas...». Así, en el artículo 113.6 del RAM está previsto que los miembros del Consejo de Gobierno puedan intervenir en los debates siempre que lo soliciten, sin perjuicio de las facultades de ordenación que corresponden al Presidente. En caso de que un miembro del Consejo de Gobierno hiciera uso de su derecho a intervenir en un debate, los Grupos Parlamentarios podrán replicar por tiempo máximo de diez minutos cada uno, contestando seguidamente el miembro del Consejo de Gobierno. Ello se entenderá sin perjuicio de los turnos generales de intervenciones en el debate previsto en el RAM.

2.3.2. Solicitudes de información

En el artículo 32 de la Ley 1/1983 está previsto que el Consejo de Gobierno y cada uno de sus miembros, sin perjuicio de lo que establecen las normas del RAM deberán Proporcionar a la Asamblea la información y ayuda que precise del Consejo de Gobierno, de sus miembros o de cualquier autoridad, funcionario, organismo, servicio o dependencia de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con los artículos 18 y 70³⁴ del RAM, dicha solicitud de información se puede efectuar por los Diputados tanto a título individual, siguiendo el cauce establecido en el artículo 18 como a título colectivo, mediante el procedimiento previsto en el artículo 70 del RAM.

Así, en atención al artículo 18³⁵ del RAM, para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán derecho a solicitar del Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid. La solicitud se dirigirá en todo caso por conducto del Presidente. Por otro lado, conforme al artículo 70 del RAM, las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán solicitar del Consejo de Gobierno los datos, informes o documentos que obren en poder de éste como consecuencia de actuaciones administrativas realizadas por la Administración Pública de la Comunidad de Madrid. En ambos casos, el Consejo de Gobierno deberá, en plazo no superior a treinta días³⁶ y para su más conveniente traslado al Diputado o la

³⁴ Las Comisiones podrán delegar en sus respectivas Mesas la competencia para la adopción del acuerdo de solicitud de los datos, informes y documentos y el resto de acuerdos a los que se refiere el artículo 70.1 del RAM. La iniciativa para la adopción de los acuerdos de delegación corresponderá a la Mesa de la Comisión correspondiente. Sin perjuicio de ello, las Comisiones podrán, en cualquier momento, revocar la delegación de competencias conferida o avocar para sí el ejercicio en un caso concreto de la función delegada. Los acuerdos de revocación y avocación se adoptarán a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los miembros de la Comisión.

³⁵ STC 161/1998: «El derecho a solicitar información está integrado en el status propio del cargo de Diputado, se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución. Fundamento Jurídico 8. Es claro, a partir de lo dicho, que la expresada 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 hacer llegar a la Administración de la Comunidad Autónoma la solicitud de información que aquéllos formulen. Ni el control de admisión de la Mesa puede dar lugar a trasladar en favor de este órgano la facultad que el Reglamento concede a los parlamentarios, ni, en otro orden de cosas, cabe dar más alcance a la mediación del Presidente de las Cortes en la tramitación de la solicitud de información que el que corresponde a su condición de representante ad extra de la Cámara (art. 33.1), sin que dicha mediación entrañe reconocimiento alguno de potestad en orden a la apreciación de la viabilidad material de los escritos que para su traslado al Consejo de Gobierno se le dirigen (párrafo segundo del art. 12.2)... la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que las formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución). Fundamento Jurídico 9... este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados para dirigirse a la Administración en requerimiento de información, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.»

³⁶ El artículo 129 del Reglamento de la Asamblea establece lo siguiente en relación con esta cuestión:
«1. Salvo disposición en contrario, los plazos señalados en el presente Reglamento por días se computarán en días hábiles y los señalados por meses, de fecha a fecha.

2. Se excluirán del cómputo los meses y días comprendidos entre los periodos de sesiones ordinarias de la Asamblea, con las siguientes excepciones:

a) Cuando el asunto en cuestión fuera incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. En tal caso, la Mesa fijará los días que han de habilitarse a los solos efectos del cumplimiento de los trámites que posibiliten la celebración de aquélla.

b) En la tramitación de las solicitudes de datos, informes o documentos y de preguntas de respuesta escrita previstas en los artículos 18 y 198 del presente Reglamento.

Comisión solicitante, facilitar los datos, informes o documentos solicitados o manifestar las razones fundadas en Derecho que lo impidan.

Cuando el volumen o la naturaleza de los datos, informes o documentos solicitados lo determinen, la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá disponer el acceso directo a aquéllos por el Diputado o Comisión solicitante en las propias dependencias administrativas en las que se encuentren depositados o archivados. En tal caso, la autoridad administrativa encargada de facilitarlos exhibirá al Diputado solicitante los datos, informes o documentos solicitados, pudiendo aquél tomar las notas que estime oportunas y obtener copia o reproducción de aquellos que le interesen. El Diputado solicitante podrá actuar a tales efectos acompañado de personas que le asistan. Cuando los datos, informes o documentos solicitados afecten al contenido esencial de derechos fundamentales o libertades públicas constitucionalmente reconocidas, la Mesa, a petición motivada del Consejo de Gobierno, podrá declarar el carácter secreto de las actuaciones a los efectos previstos en el artículo 26.1 del RAM, así como disponer el acceso directo a aquéllos en los términos establecidos anteriormente, si bien el Diputado o Diputados podrán tomar notas, mas no obtener copia o reproducción ni actuar acompañados de personas que les asistan.

Además, las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán:

- a) Requerir la comparecencia ante ellas de los miembros del Consejo de Gobierno competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 209.1.b) del RAM.
- b) Requerir la comparecencia ante ellas de las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid competentes por razón de la materia para que informen a la Comisión acerca de los extremos sobre los que fueran requeridos, en los términos previstos en el artículo 210.1 del RAM. Según el artículo 32.2 de la Ley 1/1983, los miembros del Consejo de Gobierno podrán solicitar que informen ante las Comisiones Parlamentarias los altos cargos y funcionarios de sus Consejerías.

2.3.3. Las Comisiones de Investigación

Aunque no estén previstas en los preceptos de la Ley 1/1983 que estamos analizando, conviene aludir, aunque sea brevemente, en este apartado destinado al análisis de otros instrumentos de control, a las Comisiones de Investigación.

3. No alterará las reglas generales sobre cómputo de plazos establecidas en los apartados anteriores de este artículo el calendario de días hábiles para la celebración de sesiones ordinarias previsto en el artículo 101.2 de este Reglamento, que limitará a este ámbito sus efectos.»

De conformidad con el artículo 75 del Reglamento de la Asamblea, la Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid. En todo caso, la propuesta deberá contener las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación, así como el plazo de finalización de sus trabajos, correspondiendo a la Mesa resolver definitivamente sobre tales extremos. Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y requerirán, por conducto de la Presidencia, la comparecencia³⁷ ante ellas de cualquier persona para ser oída.

Las conclusiones de las Comisiones de Investigación deberán plasmarse en un dictamen que será debatido por el Pleno, junto con los votos particulares que presenten los Grupos Parlamentarios. El Presidente, oída la Junta de Portavoces, está facultado para ordenar el debate y fijar los tiempos de las intervenciones.

Las conclusiones aprobadas por el Pleno serán publicadas en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, sin perjuicio de que la Mesa decida su traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, si procede, de las acciones oportunas. A petición del Grupo Parlamentario proponente, se publicarán también en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* los votos particulares rechazados.

III. IMPULSO DE LA ACCIÓN POLÍTICA Y DE GOBIERNO

Molas y Pitarch³⁸ definen la función de impulso político como aquella con la que el Parlamento manifiesta su voluntad; determina los grandes objetivos de la política nacional; orienta la actividad del Gobierno y de la Administración indicando los instrumentos y medios más adecuados para conseguir los fines propuestos que se individualizan y controla finalmente la ejecución del proceso. Quien tiene la responsabilidad de ejecución es, sin embargo, el Gobierno. La función de impulso político del Parlamento está ligada a las funciones legislativas y de control, pero tiene elementos claramente individualizadores. Si en la primera es normalmente el Gobierno quien suele llevar la iniciativa, aquí es el Parlamento quien fija los grandes

³⁷ Artículo 502. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal:

«1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

3. El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses.»

³⁸ *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987, p. 32.

objetivos, más allá de propuestas y soluciones inmediatas. A diferencia de la función de control el Parlamento no sólo controla al Gobierno, sino que también incita y promueve su actuación. Así el Parlamento no es ni un mero espectador que se desentiende del proceso político y sólo valora el resultado final, ni un obstáculo omnipresente que estorba en todas partes y no ayuda en ninguna. El Gobierno no es un mero comisionado parlamentario como en el sistema de asamblea, ni una institución plenamente autónoma y aislada. En el sistema de colaboración de poderes, el Parlamento refleja la colaboración de la mayoría parlamentaria gubernamental. Se pretende que el Parlamento, como institución representativa de todas las clases y estratos sociales que deriva directamente de la soberanía popular, se convierta en la clave de bóveda de las instituciones democráticas estatales. Como continúan exponiendo los citados autores, se pretende convertir al Parlamento en el centro de la decisión y del proceso político, ya que en él están presentes los partidos políticos, a través de los Grupos Parlamentarios, que canalizan y conforman las alternativas de los diversos sectores sociales.

Como hemos indicado en la Introducción, sólo en el artículo 33 de la Ley 1/1983 se alude a los medios de impulso de la acción política y de gobierno de un modo estricto al disponer lo siguiente:

«El impulso de la acción política y de gobierno también podrá ser ejercido por la Asamblea mediante la aprobación de resoluciones, mociones y proposiciones no de Ley, así como mediante aquellos otros procedimientos adecuados a tal efecto que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.»

El precepto objeto de análisis se corresponde con el artículo 9 del Estatuto de Autonomía y el artículo 1 del Reglamento de la Asamblea que disponen lo siguiente:

«Artículo 9. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

La Asamblea representa al pueblo de Madrid, ejerce la potestad legislativa de la Comunidad, aprueba y controla el Presupuesto de la Comunidad, impulsa, orienta y controla la acción del Gobierno y ejerce las demás competencias que le atribuyen la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico.»

«Artículo 1 RAM

La Asamblea de Madrid, órgano legislativo y representativo del pueblo de la Comunidad de Madrid, ejerce la potestad legislativa, aprueba y controla el Presupuesto, impulsa, orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno y ejerce las competencias que le atribuyen la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y el resto del ordenamiento jurídico.»

Estos preceptos³⁹ son novedosos respecto a la legislación estatal, ya que se alude expresamente a la función de impulso y orientación de la acción de gobierno como una función propia y distinta a la de control. El reconocimiento de la función de orientación política como una función propia tiene su origen en la doctrina italiana que defiende la función de *indirizzo* del Parlamento, siendo éste el motor principal de toda la vida política. Según Díez-Picazo, sin negar que existen actos parlamentarios cuya finalidad específica es exhortar u orientar la acción del gobierno, como es el caso de las proposiciones no de ley y las mociones, resulta difícil aceptar que sea función de un Parlamento contemporáneo dirigir la vida política, porque, según el citado autor, ello produce inevitables desviaciones patológicas hacia el régimen de asamblea escasamente compatibles con la estabilidad democrática. El citado autor continúa diciendo, que en cualquier caso, en España la función de dirección política corresponde sólo al Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución española, según el cual éste dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Por este motivo, sostiene Díez-Picazo que «las posibilidades de impulso parlamentario a la acción de gobierno deben ser vistas como manifestaciones de la función de control político. Ello resulta evidente cuando se trata, como es usual, de iniciativas procedentes de la oposición, pues tienen escasas probabilidades de ser atendidas y están, de hecho, destinadas a la opinión pública; pero lo mismo cabe decir de aquellas iniciativas en que, excepcionalmente, participe la mayoría: siempre se ha dicho que el control no debe limitarse a la crítica, sino que ha de consistir también en la propuesta de alternativas».

Otros autores⁴⁰, a diferencia de Díez-Picazo, sí reconocen la función de orientación política como una función propia del Parlamento. Así, Isidre Molas e Ismael Pitarch⁴¹ señalan que hace tiempo adoptaron la doctrina de «*indirizzo*», «siguiendo la teorización de los autores que la despojaron de sus iniciales connotaciones autoritarias y desvincularon del ejecutivo. Con Manzella, la aplicamos al Parlamento y la denominamos función de impulso político».

Como indican Isidre Molas e Ismael Pitarch, los medios de los que dispone el Parlamento para ejercer esta función comportan a veces recuperar viejas técnicas o introducir algunas nuevas; así, el impulso político se ejerce

³⁹ También recogen la función de orientación o impulso en algunos casos o ambas a la vez, los Estatutos de Autonomía de Aragón (art. 12), Asturias (art. 23), Cantabria (art. 8), Cataluña (art. 30), La Rioja (art. 16), Murcia (art. 22), Navarra (art. 11), País Vasco (art. 25).

⁴⁰ Una posición ecléctica sobre esta cuestión aunque más cercana a la primera postura es la mantenida por Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez en *Las Cortes Generales en el sistema constitucional* al sostener lo siguiente: «En términos generales, las proposiciones no de ley y las mociones entran en la categoría que podríamos denominar de orientación política, siguiendo a la doctrina italiana que habla de la función de *indirizzo* del Parlamento. En la práctica, sin embargo, esta categoría sólo se puede admitir con muchos matices y muchas reservas.

En realidad las proposiciones no de ley y las mociones constituyen un híbrido entre la función legislativa y la de control.»

⁴¹ *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987.

al determinar el orden del día, al programar los trabajos del Parlamento fijando un calendario para sus actuaciones y controlando su cumplimiento. Lo facilita y potencia la presentación, discusión y votación de mociones políticas y propuestas de resolución, incluso en el supuesto de que no se aprueben. Lo permite el análisis de planes sectoriales y programas de actuación concreta, y el debate de las comunicaciones que el Gobierno presenta a la Asamblea sobre temas importantes. Como indica Aragón Reyes, la función de dirección política está presente tanto en el nombramiento o elección parlamentaria de titulares de cargos públicos como en la investidura, y desde luego en el procedimiento legislativo, ya que aprobar una Ley es, entre otras cosas, una de las máximas expresiones de la labor de dirección política (es difícil, según el citado autor, olvidar la polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios). En cuanto a los otros procedimientos adecuados para el impulso de la acción política y de gobierno a los que se refiere el citado artículo, podemos considerar como tales, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, las declaraciones institucionales y los debates monográficos.

El reconocimiento de la función de impulso y orientación de la acción de Gobierno como una función distinta de las del resto, que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a la Asamblea, ha contribuido a fortalecer el papel de la Asamblea dentro de la vida política madrileña. Así, como indica López Guerra⁴², el reforzamiento del papel de la Asamblea se ha manifestado también en la presencia de ésta en la actualidad política (compartiendo protagonismo con el ejecutivo) mediante el empleo de dos procedimientos, en cierta forma marginales respecto de las funciones parlamentarias «clásicas»: los debates monográficos y las declaraciones institucionales. Se trata, en ambos casos, de procedimientos que persiguen una proyección externa de la Asamblea, y que representan la puesta en práctica de lo que el Estatuto de Autonomía denomina el «impulso de la acción del Gobierno». Se trata de un tipo de actividades que pretende recuperar para la Asamblea al menos parte de la «centralidad política» que usualmente corresponde, en los regímenes parlamentarios modernos, al ejecutivo. Debe tenerse en cuenta que esos debates monográficos y declaraciones institucionales versan, en muchas ocasiones, sobre temas que, sin ser competencia de las autoridades autonómicas, resultan de indudable interés para la opinión pública y las instancias políticas nacionales.

3.1. Resoluciones y proposiciones no de ley

Según el artículo 212 del RAM y siguientes, el Consejo de Gobierno podrá remitir a la Asamblea comunicaciones para su debate en Pleno o en

⁴² Luis López Guerra, «La organización de los poderes públicos autonómicos, la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid», *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, p. 103.

Comisión. El debate se iniciará con la intervención del Consejo de Gobierno, por quince minutos. Podrán hacer uso de la palabra a continuación un representante de cada Grupo Parlamentario, por tiempo máximo de quince minutos. El Consejo de Gobierno podrá contestar a los Grupos Parlamentarios individualmente, por diez minutos, o de forma global, por veinte minutos. Los representantes de los Grupos Parlamentarios podrán replicar por tiempo máximo de diez minutos cada uno. Finalmente, el Consejo de Gobierno cerrará el debate, por diez minutos si contesta individualmente o por veinte minutos si contesta de forma global. Terminado el debate, se abrirá un plazo máximo de treinta minutos, durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa o, en su caso, ante la Mesa de la Comisión competente propuestas de resolución. La Mesa o, en su caso, la Mesa de la Comisión correspondiente, procederá a la calificación resolución sobre la admisión o no a trámite y decisión de la tramitación de las propuestas de resolución presentadas, admitiendo a trámite únicamente aquellas que sean congruentes con la materia objeto de la comunicación. Las propuestas de resolución admitidas a trámite podrán ser defendidas por los Grupos Parlamentarios durante un tiempo máximo de diez minutos. Las propuestas de resolución serán sometidas a votación según el orden que resulte de la importancia numérica en la Asamblea de los Grupos Parlamentarios que las hubieran presentado, de mayor a menor, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido de la comunicación del Consejo de Gobierno, que en todo caso se votarán en primer lugar.

De conformidad con el artículo 215 del RAM, si el Consejo de Gobierno remitiera un programa o un plan requiriendo el pronunciamiento de la Asamblea, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente. El debate en Comisión se ajustará a lo previsto en este Reglamento para las comunicaciones del Consejo de Gobierno, entendiéndose que el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días si la Mesa hubiera decidido que aquéllas deban debatirse en el Pleno. Sin perjuicio de lo anterior, la Mesa de la Comisión competente organizará la tramitación de los programas y planes del Consejo de Gobierno y fijará los plazos de la misma.

Como se establece en los artículos 205 y siguientes del RAM, los Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea. Las proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito ante la Mesa, que procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o no admisión a trámite y decisión de la tramitación en Pleno o en Comisión, en función de la voluntad del Grupo Parlamentario proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición no de ley. Podrán acumularse a efectos de tramitación las proposiciones no de ley relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí. Los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas a la proposición no de ley, mediante escrito dirigido a la Mesa, hasta el día anterior al de la sesión plenaria en la que aquélla haya de debatirse y votarse. En la sustanciación de la proposición no de ley intervendrán, en primer lugar, un representante del Grupo Parlamentario autor de la misma; en segundo lugar,

un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieren presentado enmiendas, y, en tercer lugar, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que no hubieran presentado enmiendas. Estas intervenciones no podrán exceder de quince minutos cada una. Durante la sustanciación de la proposición no de ley, el Presidente, oída la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales o la transacción entre las ya presentadas y la proposición no de ley siempre que, en este último caso, ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. La proposición no de ley será sometida a votación con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla.

3.2. Los debates monográficos

Dentro de «aquellos otros procedimientos» de impulso de la acción política y de gobierno a los que alude el artículo 33 de la Ley objeto de estudio, podemos incluir los debates monográficos y las declaraciones institucionales.

Los debates monográficos están previstos en los artículos 216 y 217 del RAM. Así, a petición de un Grupo Parlamentario, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer la celebración de un debate monográfico en Pleno sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid. El debate comenzará con la exposición oral del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan el debate monográfico. Seguidamente intervendrá el Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de treinta minutos. A continuación intervendrá un representante de cada Grupo Parlamentario que lo solicite, por veinte minutos. El Consejo de Gobierno podrá contestar individualmente o de forma global, por tiempo máximo de quince minutos. Los representantes de los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a réplica por diez minutos cada uno. La intervención final del Consejo de Gobierno, por tiempo máximo de diez minutos, cerrará el debate. Terminado el debate, se abrirá un plazo máximo de treinta minutos, durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa propuestas de resolución, hasta un máximo de siete propuestas de resolución por cada Grupo Parlamentario. La Mesa procederá a la calificación y resolución sobre la admisión o no a trámite y decisión de la tramitación de las propuestas de resolución presentadas, admitiendo a trámite únicamente aquellas que sean congruentes con la materia objeto del debate. Las propuestas de resolución admitidas a trámite podrán ser defendidas por los Grupos Parlamentarios durante un tiempo máximo de diez minutos. Las propuestas de resolución serán sometidas a votación según el orden que resulte de la importancia numérica en la Asamblea de los Grupos Parlamentarios que las hubieran presentado, de mayor a menor.

3.3. Las declaraciones institucionales

Las declaraciones institucionales están previstas en el artículo 243 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, de conformidad con el mismo, la Junta de Portavoces, a iniciativa de un Grupo Parlamentario y por acuerdo unánime, podrá elevar al Pleno propuestas de declaración institucional sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid.

Tras su lectura por el Presidente, la propuesta de declaración institucional será sometida a votación por asentimiento. Si no resultara aprobada en esta forma, se someterá a votación ordinaria.

IV. LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

La delegación legislativa estaba prevista inicialmente en la Constitución española (arts. 82 a 85) para el marco estatal y la pregunta que se planteó desde un primer momento fue la de si se podía trasladar la delegación legislativa al ámbito de las Comunidades Autónomas, de forma que su Asamblea Legislativa pudiese delegar en el respectivo Consejo de Gobierno la facultad de dictar normas con fuerza de Ley respecto a las materias sobre las que el Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad Autónoma competencia legislativa. Sobre esta cuestión se tuvo en cuenta que la Constitución no prohibía esta posibilidad, aunque tampoco la recogía. Finalmente, la mayoría de la doctrina se mostró favorable a aceptar esta opción basándose en los artículos 153.a) y 161.a) de la Constitución española y el artículo 27.2.e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De este modo, las Comunidades Autónomas fueron incluyendo los Decretos legislativos en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

En el caso de la Comunidad de Madrid, la posibilidad de delegación legislativa está prevista en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía de Comunidad, que dispone lo siguiente:

«La Asamblea solamente podrá delegar la potestad de dictar normas con rango de ley en el Gobierno de acuerdo con lo establecido para el supuesto de delegación de las Cortes Generales en el Gobierno de la Nación, en los artículos 82, 83 y 84 de la Constitución.»

Dicho precepto se desarrolla en los artículos 171 a 174 del RAM y 36 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid:

De acuerdo con el artículo 171 del RAM, en los términos y condiciones previstos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la Asamblea podrá delegar en el Consejo de Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas. En el artículo 36.1 de la Ley 1/1983 se recogen las siguientes excepciones respecto a esta facultad de delegación legislativa:

- a) Las que afecten al ordenamiento básico del Gobierno o al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- b) Las que regulen la legislación electoral.
- c) Todas aquellas normas que, por su carácter institucional, requieran un procedimiento especial para su aprobación.

La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de Bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. En ambos casos, el acuerdo de la Asamblea fijará el plazo de su ejercicio [art. 36.2.1) Ley 1/1983]. Las Leyes de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio, no pudiendo, en ningún caso, autorizar la modificación de la propia Ley de Bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Las Leyes de Bases y las Leyes ordinarias que contengan delegaciones legislativas se tramitarán por el procedimiento legislativo común.

El Consejo de Gobierno, tan pronto como hubiere hecho uso de una delegación legislativa, dará traslado a la Asamblea del Decreto Legislativo por el que se apruebe el texto articulado o refundido objeto de aquélla y la Mesa ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*.

Cuando las Leyes de delegación legislativa establecieren fórmulas adicionales de control de la legislación delegada a realizar por la Asamblea⁴³, se procederá conforme a lo establecido en la propia Ley y, en su defecto, con arreglo a lo previsto en este artículo. Si, dentro del mes siguiente a la publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* del Decreto Legislativo por el que se apruebe el texto articulado o refundido objeto de delegación legislativa, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeción alguna, se entenderá que el Consejo de Gobierno ha hecho uso correcto de la potestad. Si, dentro del mismo plazo, algún Diputado o Grupo Parlamentario formulara reparo motivado respecto del uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno mediante escrito dirigido a la Mesa, ésta remitirá el asunto a la Comisión competente para su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión que celebre. El debate en Comisión se iniciará con la lectura del escrito del Diputado o del Grupo Parlamentario que formulara reparo motivado respecto del uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno. Intervendrán seguidamente los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, para fijar su posición sobre el uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno. Terminado el debate, el Presidente de la Comisión someterá a votación

⁴³ De conformidad con el artículo 81.2.º.e) del RAM corresponde a la Diputación Permanente «ejercer el control sobre la legislación delegada del Consejo de Gobierno en la forma prevista en este Reglamento o en las correspondientes leyes de delegación legislativa».

el criterio de la Comisión sobre el correcto o incorrecto uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno. Si un Grupo Parlamentario lo solicitara por escrito dentro de los dos días siguientes a la votación en Comisión, la cuestión podrá ser sometida a la consideración del Pleno, en cuyo caso se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria. El debate en el Pleno se iniciará con la lectura del criterio de la Comisión correspondiente sobre el correcto o incorrecto uso de la delegación legislativa por el Consejo de Gobierno. Seguidamente, el debate y votación se desarrollarán con arreglo a lo dispuesto para el debate y votación en Comisión. El criterio de la Comisión competente y, en su caso, del Pleno serán publicados en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la Ley de delegación.

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor será necesaria la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación. A tal efecto, la Mesa o la Mesa de la Comisión competente, por conducto del Presidente, remitirán al Consejo de Gobierno las proposiciones de ley o enmiendas que, a su juicio, pudieran estar incursas en tal supuesto. El Consejo de Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de cinco días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad. No obstante lo anterior, el Consejo de Gobierno podrá manifestar su disconformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que fueren contrarias a una delegación legislativa en vigor en cualquier momento del procedimiento legislativo, de no haber sido inicialmente consultado en la forma reglamentariamente establecida. Si el Consejo de Gobierno discrepara sobre la interpretación de la Mesa o de la Mesa de la Comisión competente sobre si una proposición de ley o enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, podrá plantear su discrepancia ante la Mesa, que resolverá en última instancia.

De acuerdo con el artículo 1.1⁴⁴ de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el control de los textos articulados o refundidos, aprobados por delegación legislativa cuando excedan los límites de la delegación, corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en el caso de que infrinjan la Constitución dicho control corresponde al Tribunal Constitucional⁴⁵.

⁴⁴ Artículo 1.1 Ley 29/1998: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación.»

⁴⁵ Artículo 161.1.a) de la CE, «El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) *Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.»*

Artículo 27.2.e) de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: «Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

e) *Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b) respecto a los casos de delegación legislativa.»*