



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 5 / 1 9 9 4

La Laguna, a 7 de octubre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con *la interpretación del art. 154 del Reglamento de la Cámara respecto de la admisión a trámite de mociones de reprobación consecuencia de interpelación (EXP. 69/1994 CP)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

Se interesa facultativamente por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, al amparo de lo dispuesto en el art. 12.b) de la Ley 4/84, de 6 de julio, constitutiva de este Consejo, Dictamen en relación con el escrito del Grupo Parlamentario Socialista Canario relativo a "si quedan dentro de la congruencia exigida en el art. 154 del Reglamento de la Cámara, para la admisión a trámite de las mociones consecuencia de interpelación, las que propongan la reprobación por la actuación de un Consejero del Gobierno de Canarias, cuando durante el debate de la interpelación, a juicio del interpelante, se ha puesto de manifiesto la actuación reprobable del mismo" .

### II

Se ha de significar que la solicitud de Dictamen referenciada cumple los requisitos de procedimiento previstos en los arts. 12.b) de la Ley 4/84 y 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 464/85, de 14 de noviembre, al concretarse convenientemente los términos de la consulta y venir ésta acompañada del certificado del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, adoptado el 22 de septiembre de 1994, de solicitud del

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

correspondiente Dictamen, lo que fue positivamente resuelto por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento mediante Resolución de igual fecha, documentación toda ella que ha venido acompañando la solicitud de Dictamen que ha sido interesada.

Se cumplen, pues, los requisitos formales o de carácter procedimental que resultan exigibles conforme la legalidad vigente de aplicación, por lo que ningún obstáculo hay de tal índole que obste el análisis y conocimiento del fondo del asunto de que se trata.

Debe significarse, en cualquier caso, que con igual fecha que la solicitud de Dictamen referenciada, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento interesó asimismo del Consejo la emisión de Dictamen facultativo en relación con escrito de 15 de septiembre de 1994, presentado por los Grupos Parlamentarios AIC, Centrista, ICAN y Mixto, mediante el que se interesaba de aquella Presidencia que solicitara Dictamen facultativo de este Consejo sobre la incidencia que tiene en el régimen de la responsabilidad del Presidente del Gobierno la reprobación del Consejero de Trabajo y Función Pública, que se deduce de la moción consecuencia de la interpelación que sobre política general de acceso a la Función Pública presentó a la Mesa de la Cámara el Grupo Parlamentario Socialista, mediante escrito de 19 de julio de 1994 (EXP.70/94 CP); solicitud de Dictamen que fue asimismo admitida por este Consejo.

### III

El art. 154 del Reglamento parlamentario dispone, en su apartado primero, que "toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición", moción que se deberá presentar en los cinco días siguientes al de la sustanciación de aquélla ante el Pleno (art. 154.2, id), siendo sólo admisible si la moción es "congruente con la interpelación" (art. 154.2, in fine, id) realizándose el debate y la votación de la indicada moción de acuerdo con lo establecido en las Propositiones no de Ley. El precepto referenciado, que es trasunto literal del art. 184 del Reglamento del Congreso, procede a regular las mociones parlamentarias de forma conexa y subordinada a una previa interpelación sustanciada en la Cámara, siendo el requisito sustancial de admisibilidad el hecho de que la moción sea congruente con la interpelación de la que trae causa. Desde luego, el interpelante -o el grupo parlamentario al que pertenece aquél- tiene el derecho reglamentariamente reconocido de suscitar o plantear una moción -independientemente de su contenido y alcance- o, por el contrario, puede quedar satisfecho con lo debatido con ocasión de

la interpelación formulada. Ahora bien, es la Mesa de la Cámara la que debe efectuar el juicio de congruencia entre la moción que se pretende aprobar y la interpelación de la que aquella moción trae causa u origen, pues la Cámara debe velar porque el indicado instrumento de control parlamentario se atenga a las finalidades del instituto reglamentariamente fijadas, de forma que no sirva la moción para perseguir fines distintos de aquéllos que resultan directamente interesados por la interpelación. De no ser así, se alteraría sustancialmente la naturaleza de tal instrumento parlamentario, que se trasmutaría en un técnica no expresamente prevista en el Reglamento de la Cámara y, en tal medida, si aconteciera lo expresado, la Mesa del Parlamento debería inadmitir la moción de referencia, bien entendido que con ocasión del análisis de requisitos de admisibilidad la norma debe ser interpretada expansivamente hasta el límite de su tolerancia reglamentaria y estatutaria, al afectarse el derecho fundamental de participación política, fundamento, en suma, del funcionamiento de las instituciones en un Estado de Derecho.

Dicho esto, hay que añadir que el escrito presentado por el Grupo Parlamentario Socialista a la Mesa de la Cámara, que constituye el objeto del presente Dictamen, plantea una cuestión de carácter abstracto y general formulada en términos hipotéticos; hipótesis que debe ser entonces objeto de análisis, exclusivamente, sin que se deba ahondar en otras consideraciones que, como se ha expresado anteriormente, serán objeto del Dictamen a emitir en el EXP. 70/1994 CP.

En términos generales, la consulta viene a traducir, simplemente, lo que el mandato reglamentario normativo dispone; es decir, el principio de congruencia que debe existir entre la moción y la previa interpelación origen de la misma. Si a juicio del interpelante, durante el debate de la interpelación se ha puesto de manifiesto la actuación reprobable de un Consejero del Gobierno de Canarias, es posible formular una moción "de reprobación" del Consejero afectado. Se cumplen, pues, las dos premisas de necesaria consideración exigidas reglamentariamente, cuales son la previa interpelación y la necesaria congruencia entre ésta y la moción posterior. Sólo que no es determinante para la admisión de la moción el juicio que haya hecho el interpelante en relación con el grado de congruencia entre la moción y la interpelación (congruencia que, en cualquier caso, el interpelante debe buscar so pena de ver inadmitida la moción), pues en última instancia quien debe valorar esa

congruencia es la Mesa de la Cámara, en los términos expresados anteriormente. En cualquier caso, no se puede perder de vista que lo que el Ordenamiento permite alcanzar con la referida moción no es la remoción del Consejero, sino la emisión por la Cámara de un juicio desaprobatario. Ello atenúa considerablemente la trascendencia del juicio de congruencia confiado a la Mesa, al no encontrarse ésta en la necesidad de prevenir un uso desviado del instituto de la censura consistente en su utilización contra un miembro del Gobierno, hipótesis que no cabe considerar por ser contraria al Ordenamiento.

En efecto, aún partiendo del conocimiento de que no es unánime la doctrina en relación con la constitucionalidad o adecuación jurídica de las mociones de reprobación como cauce para exigir responsabilidad política de un Consejero, planteada la cuestión en los términos escuetos derivados de tal interrogante, desde luego, es cierto que una moción de reprobación es un instrumento inidóneo para proceder a la exigencia de tal responsabilidad, pues la "responsabilidad política" es un instrumento conceptualmente definido en los sistemas de democracia parlamentaria, por lo demás constitucionalizado y estatutorizado, que hace referencia, de prosperar, a la ruptura de la relación fiduciaria que une al Gobierno con la Cámara de la que aquél obtiene su legitimidad. Por ello, el Gobierno responde "solidariamente" en su gestión política ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), precepto que en el ámbito canario reproduce el art. 18.1 del Estatuto de Autonomía; gestión política -o, lo que es lo mismo, responsabilidad política- que es o puede ser requerida mediante la moción de censura (arts. 113 CE y 20.1 EACan). Nos encontramos, pues, con una responsabilidad que es independiente de la responsabilidad civil, penal, administrativa o de otra clase que, conforme a las leyes, procede exigir del Presidente del Gobierno, de alguno de sus miembros o, en su caso, del órgano colegiado gubernativo. Es decir, no puede confundirse la responsabilidad política con las técnicas de control de la actividad gubernativa desempeñada por sus miembros; particularmente nos referimos a las interpelaciones y preguntas (arts. 151 a 161 del Reglamento del Parlamento de Canarias), siendo así que una interpelación puede dar lugar a una moción, por lo que debe concluirse que la moción se conecta -congruentemente- con una específica técnica de control de la "actividad política", pero no por ello se convierte en instrumento de exigencia de "responsabilidad política" en el sentido de la responsabilidad solidaria que prevén los textos constitucional y estatutarios.

Ahora bien, que la responsabilidad política tenga un ámbito subjetivo y objetivo perfectamente delimitado constitucional y estatutariamente no quiere decir que el manto de la responsabilidad política solidaria del Gobierno abrigue a sus miembros de las consecuencias que se deriven de una errónea, negligente o insatisfactoria gestión de los intereses públicos que tienen a su cargo. En efecto, no puede confundirse, ciertamente, la responsabilidad política del Gobierno (en la que, como se ha expresado, no se encuentra una hipotética responsabilidad política de sus Consejeros a título individual) con la responsabilidad de los Consejeros por el ejercicio de su gestión en la Consejería cuya dirección ostenta.

No puede obviarse el dato de que el art. 152 CE dispone como estructura institucional obligatoria a incorporar en los Estatutos de Autonomía -bien es verdad que sólo, en principio, los aprobados por el procedimiento previsto en el art. 151- la existencia de una Asamblea legislativa, un Presidente y un Consejo de Gobierno, los cuales, estos últimos, "serán políticamente responsables ante la Asamblea"; responsabilidad política que, en cualquier caso, sólo se contempla en los Estatutos de Autonomía (aprobados por cualquiera de los procedimientos constitucionalmente previstos) como del Gobierno, aunque, eso sí, "sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva" (arts. 32.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 37.2, Cataluña; 17.1, Galicia; 36.2, Andalucía; 34.1, Asturias; 18.1, Cantabria; 24.1, la Rioja; 33.1, Murcia; 18, Valencia; 23.4, Aragón; 13.4, Castilla-La Mancha; 31, Navarra; 38, Extremadura; 33.4, las Islas Baleares; 22.2, Madrid; y 18.1, Castilla-León), significándose que es precisamente el Estatuto de Autonomía de Canarias el único que no dispone una cautela como la expresada, pues se limita a manifestar, en su art. 18.1, que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento de Canarias; cautela que sí contiene, sin embargo, el art. 47 de la Ley 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad, Ley que es desarrollo del art. 15.2 del Estatuto de Autonomía.

Existe, pues, al menos legalmente en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y estatutariamente reconocida en el resto, la posibilidad de exigir a un Consejero del Gobierno responsabilidad directa por su gestión, lo que hace referencia a "la gestión de los servicios de áreas determinadas de la acción pública propias de la competencia de la Comunidad" (art. 27.2 de la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas de Canarias). Para el desempeño de tal gestión, la Administración de la Comunidad Autónoma se organiza en Consejerías, "bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno de Canarias y dentro de los límites del Estatuto de Autonomía" (art. 27.1 Ley 14/90), ostentando tal Presidencia, en cualquier caso, la facultad de nombrar y separar libremente a los miembros del Gabinete (arts. 17.1 EACan y 15 Ley 1/83). Tal responsabilidad, en cualquier caso, no es la "responsabilidad política" a la que se refiere la moción de censura, por lo que de declararse la misma no acarrearía el cese, salvo que el Presidente del Gobierno libremente lo decida. De no hacerlo, deberá arrostrar las consecuencias negativas que de ello derivaría para la gestión gubernativa y, en última instancia, el cuerpo electoral tiene la oportunidad de traducir la no exigencia de responsabilidades de gestión no renovando la confianza de aquéllos que no tradujeron tal responsabilidad con la remoción de quien incurrió en la misma.

Claro que el Reglamento parlamentario no dispone cauce específico alguno para la exigencia de tal responsabilidad, articulándose o pudiéndose articular la misma sólo a través de la presentación de una moción conexas con una interpelación previa, con los límites y condicionantes antes referenciados.

En conclusión, no es contrario al Ordenamiento que, en supuestos debidamente explicitados y motivados en el trámite de interpelación y como consecuencia de la moción subsiguiente, la Cámara se vea instada a emitir un juicio desaprobatorio de la gestión de un Consejero. Con independencia de que ello no conlleve, como efectivamente sucede, el deber jurídico de su remoción, de expresarse aquélla en el sentido que se le insta, lo que no viene a ser sino un trasunto, aunque muy cualificado, del principio general de responsabilidad al que se hallan sometidos los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución), siendo, por otra parte, coherente con el sistema el hecho de que sea el Parlamento, representante del pueblo canario y del que obtiene su legitimidad el Gobierno, quien se reserve en última instancia la posibilidad de reprobación a un miembro del Gabinete por el desempeño de su gestión en el ámbito exclusivo de su responsabilidad, sin que tal reprobación afecte al resto de los miembros del colegio gubernativo ni a la responsabilidad política del Gobierno y su Presidente.

## **C O N C L U S I Ó N**

Una vez cumplidos los presupuestos exigidos por el art. 154 del Reglamento del Parlamento de Canarias, queda habilitado el cauce de admisión a trámite de una moción de reprobación individual, relativa a Consejeros miembros del Gobierno de Canarias, correspondiendo a la Mesa de la Cámara efectuar la valoración de la congruencia debida entre la propuesta que se presente y la interpelación de la que trae causa en los términos que resultan de lo razonado en el Fundamento III.