



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 56/1996

La Laguna, a 7 de Octubre de 1994.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *reprobación del Excmo. Sr. Consejero de Trabajo y Función Pública, objeto de moción formulada al efecto, y su incidencia en el régimen estatutario de la responsabilidad política del Gobierno (EXP.70/1994 CP)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

Por la Presidencia del Parlamento de Canarias, a petición de cuatro Grupos parlamentarios y previo acuerdo de la Mesa del mismo, se interesa con carácter facultativo, Dictamen de este Consejo sobre la eventual inadecuación al régimen estatutario de la responsabilidad política del Gobierno, y antes de su admisión a trámite, de una moción consecuencia de una interpelación sobre política general de acceso a la función pública, en la que se plantea la reprobación del Consejero de Trabajo y Función Pública. De la petición de los referidos Grupos se deduce que las dudas que a los mismos suscita la tramitación de la misma se concretan a los dos primeros puntos de dicha moción cuyo contenido es del siguiente tenor literal "1) Expresar su reprobación por su actuación al Sr. Consejero de Trabajo y Función Pública". "2) Que el Sr. Presidente del Gobierno actúe en consecuencia con la reprobación de este Parlamento a un miembro de su Gobierno".

Dicha solicitud fue admitida a trámite por el Pleno de este Consejo en reunión del pasado día 28 de septiembre, tras examinarse, según previene el artículo 49 de su Reglamento de organización y funcionamiento, los requisitos de admisibilidad y la competencia para su emisión.

---

\* **PONENTE:** Sr. Trujillo Fernández.

\* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Petrovelly Curbelo.

## II

De los términos en los que se formula la consulta y del contenido indicado de la moción, resulta con toda evidencia que el problema sobre el que se recaba el parecer de este Consejo no es otro que el que se refiere a la compatibilidad o incompatibilidad de la denominada "moción de reprobación" -esto es, el expediente por el que se insta la emisión por la Cámara de un juicio u opinión desaprobatoria de la actuación individualizada de un Consejero- con el régimen por el que se rige la responsabilidad política del Gobierno autónomo.

En este sentido, lo primero que hay que dejar claramente establecido es que, por sus propias características -como seguidamente se expone- el régimen por el que se rige la referida moción no puede interferir el que corresponde a la moción de censura. Así resulta, con toda nitidez, de los diversos planteamientos doctrinales a los que ha dado lugar esta cuestión, así como de las soluciones normativas y de la práctica parlamentaria.

## III

Nuestra Constitución no regula la "moción de censura individual". Otras Constituciones sí contemplan este instituto, pudiéndose citar, entre otras, las de Grecia, Suecia, Baviera e incluso, algún Estatuto de Autonomía, como el de Friuli. También se puede recordar que la Constitución española de 1931 establecía que "Los miembros del Consejo [de Gobierno] responden ante el Congreso: solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial" (art. 91). Y por si algún resquicio pudiera quedar a la duda respecto de la naturaleza política de esa responsabilidad, el artículo siguiente remata el tema refiriéndose a la responsabilidad *jurídica* del Presidente del Consejo y de los Ministros.

Esta referencia histórico-comparativo pone de manifiesto, cuando menos, la no incompatibilidad constitucional de ambos institutos. Censurar políticamente a un Ministro no parece, pues, que conculque el régimen correspondiente a la moción de censura y a la responsabilidad política solidaria del Gobierno.

Nuestra doctrina, sin embargo, se ha cuestionado si ambos institutos son o no compatibles, habiéndose esgrimido argumentos tanto en pro como en contra de la misma. En la práctica parlamentaria, sin embargo, ha prosperado la tesis favorable a

su compatibilidad, de suerte que tenemos constancia de la admisión y posterior tramitación de las "mociones de reprobación", y, por el contrario, ignoramos la existencia de prácticas contrarias a su admisibilidad. Y ello tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

## IV

En el plano estatal, en efecto, se han expresado opiniones tanto favorables como contrarias a su admisibilidad.

A) Los defensores de la misma sostienen que por consecuencia de lo dispuesto en los arts. 98.2 ["El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y de la responsabilidad directa de estos en su gestión"] y 64.2, CE ["De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden"], es evidente que los Ministros son políticamente responsables a título individual ante el Congreso de los Diputados. Sin embargo, puesto que, como se ha dicho, la vigente Constitución no contempla expresamente las mociones de censura individuales, sólo cabe exigir la responsabilidad política individual a través de las denominadas "mociones de reprobación", a cuyo través, sin embargo, no cabe introducir una causa de cese distinta de la constitucionalmente prevista [art. 100: separación por acto regio, a propuesta del Presidente del Gobierno], lo que limita los efectos de la eventual reprobación al ámbito de las valoraciones políticas. Por lo demás, es evidente que no cabe usar dicha moción de reprobación contra el Presidente del Gobierno o contra este último como colectivo, puesto que el trámite constitucionalmente previsto al efecto es la moción de censura (art. 113, CE).

B) Por el contrario, quienes sostienen que los Ministros no responden individualmente ante el Congreso se apoyan en los siguientes argumentos: a) la confianza parlamentaria se otorga al Presidente del Gobierno, no a los restantes miembros del mismo (art. 99, CE), por lo que no cabe que el Congreso les retire una confianza que no les ha otorgado; b) la responsabilidad individual a la que se refieren los artículos 64.2 y 98.2, CE es ante el Presidente del Gobierno, no ante el Parlamento; c) el carácter solidario de la responsabilidad política (art. 108, CE) se contradice con la eventual exigencia de una responsabilidad individual y, por otra

parte, el Constituyente rechazó la pretensión de incluir expresamente en este artículo 108 la responsabilidad política individual; d) en fin, el carácter racionalizado de nuestro Parlamento obsta a la exigencia de responsabilidad política por cauces distintos a los expresamente previstos.

Como hemos dicho, en nuestra práctica parlamentaria estatal contamos con notables ejemplos de admisión y posterior tramitación de sendas mociones de reprobación. Así aconteció en septiembre de 1981 cuando el PSOE propuso la reprobación de cinco Ministros del Gobierno de la UCD a raíz del debate sobre el síndrome tóxico. De nuevo, se volvió a plantear una moción de este tipo por el Grupo Popular, en octubre de 1984, tras el debate sobre el estado de la nación. En ninguno de los dos casos prosperó la moción.

## V

En el plano autonómico, la cuestión es bastante similar, aunque no se debe perder de vista ciertas matizaciones constitucionales que parecen excluir cualquier duda que pudiera plantearse respecto de su dimensión política, arguyendo el carácter exclusivamente *jurídico y ad intra* y, por consiguiente, no político de la responsabilidad a la que se refiere la Constitución y los Estatutos en relación con los miembros de los Gobiernos autonómicos.

El inciso último del artículo 152.1 CE, a cuyo tenor: "El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán *políticamente* responsables ante la Asamblea", puede ser cobertura suficiente para regular una responsabilidad política individual de los Consejeros [compárese la dicción de este precepto con la del art. 98.2, antes invocado]. Sin embargo, los Estatutos no dejan resuelto definitivamente el tema, limitándose a incluir un precepto que, a partir de los Estatutos vasco y catalán, se repite en todos ellos, con la excepción de nuestro Estatuto. Según precepto, "El Gobierno responde políticamente ante el Parlamento de forma solidaria, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero por su gestión". En este sentido, el Estatuto de Canarias constituye una curiosa excepción al disponer que "El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento canario". (18.1), sin ningún tipo de referencia a la responsabilidad de los Consejeros por su gestión.

Esta omisión -cuya equívoca inteligencia podría llevar a mantener extraviadas opiniones sobre la responsabilidad de los Consejeros- fue bien pronto subsanada

incorporando la mencionada cláusula, bien que en el nivel legislativo, por la Ley autonómica 1/83, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración pública, en cuyo artículo 47, con expresa habilitación estutaria (art. 15.2), se preceptúa "El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Parlamento canario, sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada Consejero en su gestión".

Es evidente que en un marco jurídico que sólo regula explícitamente mecanismos jurídicos específicamente establecidos para hacer efectiva la responsabilidad solidaria, puede en principio considerarse que esa "responsabilidad directa" de cada Consejero por su gestión no se refiere a una responsabilidad política individual suya, puesto que, repetimos, no se establece ésta de forma expresa ni se regulan los cauces para hacerla efectiva. Por ello, se dice, cabría hablar de una responsabilidad política de carácter intraorgánico en tanto que referida, no al Parlamento, sino al mismo Gobierno y sustanciable en el interior del mismo.

Ahora bien, los textos estatutarios y las leyes autonómicas permiten también sustentar otras interpretaciones. Concretamente ésta: que corresponde individualmente a cada Consejero un área de gestión político-administrativa en el marco de la cual ha de tomar decisiones susceptibles de ser juzgadas políticamente por el Parlamento conforme a criterios de oportunidad y eficacia. Y que, por consiguiente, esa "responsabilidad directa" de cada Consejero que preceptúan los textos no puede ser sólo administrativa, penal, civil o, en su caso, intraorgánica, sino también política.

Lo que ocurre, sin embargo, es que la cuestión resulta oscurecida por la falta de regulación expresa de instrumentos jurídicos *ad hoc* que permitan hacer efectiva la responsabilidad de los Consejeros en sede parlamentaria, lo que ha hecho surgir la práctica de las mociones de reprobación o de desaprobación.

Estos actos parlamentarios permiten al Parlamento manifestar su valoración política sobre la actuación de un determinado Consejero, a pesar de que sus naturales efectos políticos no vayan acompañados de la sanción jurídica correspondiente a una moción de censura al no poder obligar jurídicamente al Consejero a dimitir o al Presidente del Gobierno a cesarlo. Por ello, se puede decir que en nuestros Ordenamientos autonómicos la inexistencia de una "moción de censura individual" -que, como se ha visto, tampoco existe en el Parlamento estatal-

no implica la irresponsabilidad política de los Consejeros, aún cuando los Parlamentos no dispongan de otros mecanismos que los de la reprobación o desaprobación que, como se ha dicho, tienen un sentido político que, sin embargo, no se ve acompañado por la posibilidad de sancionar jurídicamente el eventual desacuerdo con el Consejero sancionado.

Para concluir, quizá resulte oportuno e ilustrativo traer a colación el ejemplo del Ordenamiento autonómico catalán que mediante Resolución no reglamentaria de 1981 se pronunció por la admisión a trámite de las mociones de reprobación afirmando en síntesis la Mesa que el posible contenido crítico de una moción consecuencia de interpelación no puede ser objeto de limitación; y que una moción consecuencia de interpelación no puede nunca tener los efectos de una moción de censura, es decir, no puede obligar al Consejero a dimitir. Lo que no implica, añadimos, que no debe afrontar las lógicas consecuencias políticas de un juicio adverso de la Cámara.

La experiencia catalana se ha concretado, que sepamos, en dos mociones de reprobación: la primera, planteada en noviembre de 1981 contra el Consejero de Cultura, fue aprobada y, sin embargo, no provocó su dimisión; la segunda, planteada en octubre de 1985 contra el Consejero de Sanidad, no fue aprobada por el Parlamento.

Finalmente, se observa que la diversidad de regímenes correspondientes a la "moción de censura" y a la denominada "moción de reprobación" no aparecen nitidamente diferenciadas en su formalización que motiva el presente Dictamen.

## C O N C L U S I O N E S

1. Las "mociones de reprobación" y las "mociones de censura" son institutos nítidamente diferenciados, tanto en el Ordenamiento estatal como en los Ordenamientos autonómicos, el nuestro entre ellos. Su común referencia a la responsabilidad política, individual, en un caso, colectiva en el otro, no suponen una mixtificación de sus respectivos regímenes jurídicos.

2. La admisión y subsiguiente tramitación de una "moción de reprobación" no es contraria al régimen de responsabilidad política del Presidente del Gobierno tal como el mismo aparece configurado en el Ordenamiento autonómico canario.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ENRIQUE PETROVELLY CURBELO AL DICTAMEN 56/1994, ACERCA DE LA REPROBACIÓN DEL EXCMO. SR. CONSEJERO DE TRABAJO Y FUNCIÓN PÚBLICA, OBJETO DE LA MOCIÓN FORMULADA AL EFECTO, Y SU INCIDENCIA EN EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO, CORRESPONDIENTE AL EXPEDIENTE 70/1994 CP.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Ante todo, preciso es dejar absolutamente claro que la vigente Constitución (CE) no contempla, regula o establece la llamada responsabilidad política individual, sino que dispone expresamente que tal responsabilidad, como tal exigible por el Legislativo al Gobierno, mediante un mecanismo específico en su objeto e implementación y con determinado efecto inmediato y unas consecuencias asimismo concretas, es únicamente conjunta y solidaria.

Al menos en lo que respecta al Estado "central", u organización política central del Estado autonómico o políticamente descentralizado en cierta manera según la Norma constitucional, cuya forma de Gobierno es la Monarquía Parlamentaria o Parlamentarismo racionalizado en sentido estricto, basada en el principio de separación flexible de Poderes en su acepción o aplicación mas pura, pero también, en forma que es suficiente a los fines que nos ocupan, como luego se detallará, a las Comunidades Autónomas (CCAA), u organizaciones políticas locales o "periféricas" del referido Estado autonómico, igualmente con formas parlamentarias estrictas de Gobierno (cfr. artículos 108, 113 y 152.1, CE).

Es cierto que otras Normas constitucionales, sin duda minoría respecto a las que, como la española, establecen lo antedicho, contemplan la posibilidad de exigencia de responsabilidad política de los miembros individuales del Gobierno, incluida la

Constitución de 1931. Pero, además de que ello se dice así explícitamente, al contrario de lo que sucede en nuestro orden constitucional donde se señala otra cosa como se ha indicado, el instituto regulado es indudablemente, en sus diversos elementos, una auténtica responsabilidad política: la exige la Cámara al Gobierno, aquí entendido individualizadamente, se articula a través de una Moción específica llamada de censura, tiene por objeto cuestionar la confianza parlamentaria al miembro de aquel afectado y, de prosperar, supone la retirada de tal confianza y el ceso del censurado.

Circunstancias que, por demás, tienen algún sentido en el Estado instituido por la mencionada Constitución de 1931, dadas sus peculiaridades organizativas, pero que no las tienen en absoluto en el constituido por la Norma constitucional de 1978, siendo desde luego distintos coherentemente los respectivos preceptos constitucionales aplicables (cfr. artículos 100, 101.1, 108 y 113.1, CE en relación con los correspondientes de la Constitución republicana de 1931).

2. Desde luego, se reconoce que parte de la Doctrina y especialistas en la materia sostiene, a la vista del artículo 98.2, CE y como en definitiva hace el Dictamen, que este planteamiento no es exacto, deduciendo de ello que en nuestro sistema gubernativo constitucional cabe la responsabilidad política tanto individual como global del Gobierno, aunque curiosamente después se sustancie o exija cual si fueran dos institutos diferentes, particularmente en sus consecuencias.

Sin embargo, esta postura, en mi opinión y en la de otro importante sector doctrinal, cuya argumentación por cierto se recoge en el propio Dictamen, es errónea. No sólo porque no tiene efectivamente acogida en el Ordenamiento Jurídico, sino porque, en realidad, se apoya en un defecto técnico respecto al concepto de responsabilidad política, generando con ello un entendimiento y uso incorrectos de ese instituto, su confusión con otras figuras jurídicas, en especial en lo que concierne al instrumento parlamentario para actuarlo, y, en fin, una utilización equivocada del mismo que produce inseguridad y, eventualmente, mal funcionamiento de las instituciones políticas afectadas en este asunto, con todo lo que ello puede comportar.

Así, es constitucionalmente irrefutable que la única responsabilidad política, en sentido propio y nominal, que la Constitución previene está regulada en sus artículos 108 y 113, de modo que tan sólo puede ser exigida por el Congreso, mediante la



adopción de la Moción de Censura, al Gobierno, no a sus miembros individuales, pues es únicamente aquél el que, solidariamente, responde su gestión ante el indicado Congreso. Pero es que, además, no se compadece con el objeto y efectos propio de esa concreta responsabilidad, en esta forma gubernativa, la eventual exigencia de la misma a los Ministros, a los que la Cámara no ha designado o aún menos otorgado su confianza, por lo que no puede retirarles ésta y, por tanto, hacerlos dimitir, cesarlos y obligar al Presidente del Gobierno a separarlos de sus cargos.

A lo que ha de añadirse que, en efecto, no sólo nuestro Ordenamiento constitucional no contempla esta posibilidad, más bien la elude realmente en los dos preceptos arriba citados, sino que un Parlamentarismo racionalizado como el constituido es frontalmente ajeno a que las relaciones Gobierno-Parlamento, en primerísimo lugar las relativas a la responsabilidad política del primero o la disolución del segundo, como es fácilmente entendible, puedan regirse por figuras o actuaciones no explícitamente previstas en la Norma constitucional a tal concretísimo fin. Máxime cuando es difícilmente entendible que, siendo aquel responsable político solidario a la fuerza de la gestión, toda la gestión, del órgano gubernativo en cuanto tal, no se considere censurado cuando lo sea uno de sus miembros; esto es, que, requiriendo necesariamente el Gobierno la confianza de la mayoría parlamentaria para sostenerse, pueda mantenerse cuando esa mayoría se la retira a través de sus miembros.

3. Por el contrario, la norma del artículo 98.2, CE, particularmente en lo referente a la responsabilidad directa de los miembros del Gobierno que preceptúa, tiene un sentido bien distinto, como ya su propia redacción y ubicación en el texto constitucional indican suficientemente y como luego asume la Ley 10/83, en su artículo 2. Así, en esta línea parece claro que tal competencia y responsabilidad sólo pueden suponer que cada miembro del Gobierno gestiona o actúa en el área material que corresponde al órgano fundamental de la Administración, el Ministerio, del que es titular sin ingerencias de otros miembros e incluso del propio Presidente del Gabinete, respondiendo políticamente de ello, por supuesto, ante éste, en cuanto que es el sujeto que constitucionalmente está facultado decisivamente para facilitar su acceso al cargo o separarlo de éste, de manera que únicamente con su confianza, y no la parlamentaria, puede acceder y permanecer en dicho puesto, no siendo desde

luego idénticos los casos de cese del Gobierno y de sus miembros (cfr. artículos 100 y 101, CE).

Y ni que decir tienen que esto es perfectamente coherente con la responsabilidad no política, sino jurídica y sustanciable ante los órganos del Poder Judicial, que pueda exigírseles, en su caso y en relación con su actuación como tales, a los miembros del Gobierno, como se previene tanto en el artículo 102, CE, como en otras Leyes penales o administrativas aplicables al caso.

Es más, también lo es, y hasta podría considerarse que es un fundamento tan suficiente como posiblemente necesario, con una adecuada y eficiente actuación de la función de control político, en cuyo ámbito o contexto se incluye sin coincidir, cubrir o confundirse con ella la responsabilidad política gubernativa, que en el Parlamentarismo racionalizado y monista como el español tiene constitucionalmente atribuida o encomendada al Parlamento, aquí su Cámara Baja, sobre el Gobierno, u órgano cabeza del Ejecutivo políticamente competente y responsable. Así, siéndose absolutamente congruente por igual con lo antedicho y sin que ello suponga actuación de responsabilidad política alguna, la Norma constitucional, con subsiguiente desarrollo de sus preceptos en los Reglamentos de las Cámaras, establece a continuación de su artículo 108 y antes de su artículo 113, la normativa contenida en sus artículos 109 y 111, siendo significativamente claro, según se apuntó precedentemente, que la Moción del artículo 111.2 no es una Moción de Censura y que, estando por demás indisolublemente unida a una previa interpelación, incluso a meros efectos de admisión a trámite, con ella la Cámara no exige, ni puede exigir, responsabilidad política al Gobierno o a sus miembros individuales.

En definitiva, parece incontestable que la Constitución, como mínimo en relación con el Estado "central", no previene, ni en realidad puede prevenir, una exigencia parlamentaria individualizada de responsabilidad política del Gobierno o, lo que es igual, una Moción de censura, aunque se pretenda llamarla de otro modo, para exigir esa responsabilidad política a un miembro del Gobierno, con la excepción, que resulta forzada a la vista de lo ordenado en los artículos 99, 100, 101 y 112, CE, del Presidente del Gobierno.

Dicho de otro modo, técnica y constitucionalmente la Moción que pueda proponerse y adoptarse, tanto en el Congreso como en el Senado por cierto, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo del artículo 111 de la

Constitución, aún cuando sea denominada "de reprobación", y sin perjuicio de lo objetable que podría ser jurídicamente esa denominación, no sirve para exigir responsabilidad política del Gobierno o de sus miembros, sino exactamente para que la Cámara en cuestión manifieste su posición, eventualmente contraria al interpelado y tan solo en este sentido calificable de reprobatoria o negativamente valorativa de la actuación de aquél, en relación, necesariamente, con el asunto concernido por la precedente interpelación y sin que de ello pueda deducirse consecuencia alguna para el "reprobado" porque, precisamente, no está en juego, ni puede ser puesta en juego, su responsabilidad política o la confianza parlamentaria en él. Afectado que, al igual que sucede con el sujeto de la interpelación correspondiente, es obvio que puede ser uno o más miembros del Gobierno, éste por entero o su Presidente, sin que ello sea cuestionable porque el precepto constitucional analizado lo permite y, además, sin problema alguno al no tratarse de una Moción de Censura no de exigencia de responsabilidad política.

## II

1. A nivel autonómico la problemática estudiada no tiene en la práctica distinta solución. Y es lo cierto que difícilmente podría sostenerse que la Constitución lo permite aún cuando fuese formalmente. En esta línea, se mantiene en el Dictamen que el artículo 152.1, CE fundamenta la posibilidad de que la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento sea tanto global y orgánica y solidaria, como individual o personalizada en cada miembro de aquél en las CCAA, lógicamente en aquéllas, luego en realidad en todas, que dispusieran de las referidas instituciones políticas fundamentales o propiamente de autogobierno.

Pero este argumento es, en principio y desde la propia Constitución, erróneo, no ya porque, como hemos visto, en el Estado "central" no cabe la responsabilidad política "individual" o, mejor, la exigencia de responsabilidad política "individual" o, mejor, la exigencia de responsabilidad política a los miembros del Gobierno individualmente considerados, sino porque, tratándose como se trata y denomina expresamente la cuestión de responsabilidad política, la conexión en este asunto no está entre los artículos 152.1 y 98.2, CE, pues ha de estarlo entre aquél y los artículos 101 y 108 de la Norma constitucional.

Es más, no siendo posible entender que la Constitución está previendo regímenes jurídicos distintos para la responsabilidad política gubernativa en el Estado "central" y en las CCAA, habría de deducirse que, no cabiendo su exigencia individual en el primero, tampoco cabría constitucionalmente en las segundas. Y, de hecho, al regular esta cuestión los diferentes Estatutos de Autonomía, menos precisamente el canario con las consecuencias que enseguida se razonarán, disponen que la responsabilidad política del Gobierno por sus actos, a exigir mediante la oportuna Moción de Censura por el correspondiente Parlamento, es solidaria, teniendo como efecto en su caso el cese del Gobierno. Lógicamente, se trata de actuaciones gubernativas y no administrativas, propias del Gobierno en cuanto tal y no de los Departamentos o Consejerías de la Administración dependiente del mismo, a lo que es claro que no obsta que aquéllas afecten a uno o más de esos Departamentos o a que los titulares de éstos, que al tiempo son miembros del Gabinete, intervengan más o menos sustancialmente en la toma de decisiones gubernativas al referirse éstas a asuntos de su competencia.

2. Por consiguiente, la referencia siguiente de los preceptos estatutarios en cuestión, añadiendo a lo anterior la responsabilidad directa de cada miembro del Gobierno por su respectiva gestión, ha de entenderse en coherencia con lo antedicho y, en definitiva, en idéntico sentido a lo ya expresado, en relación con los miembros del Gobierno del Estado "central", sobre la norma del artículo 98.2, CE. Es decir, que la responsabilidad política del Gobierno autonómico es siempre global y solidaria, siendo exigible en esta forma por el Parlamento regional mediante la propuesta y adopción de una específica Moción de Censura, teniendo como único efecto la retirada de la confianza de la Cámara al Gobierno y/o a su Presidente, y el otorgamiento de aquélla a otro parlamentario a los fines oportunos. Y ello, sin perjuicio de lo señalado sobre la responsabilidad propia de los Consejeros, tanto ante el Presidente del Gobierno que lo designa y separa, como jurídica o relativa al control político parlamentario sobre la acción gubernativa.

Al respecto, son bastante ilustrativos los Estatutos, todos, al distinguir a los efectos que nos interesan entre control parlamentario de la acción política y gubernativa, por un lado, y la específica exigencia de responsabilidad política, con lo que ésta específicamente conlleva y puede comportar. Pero hay algunos que lo son muy especialmente en este sentido, como ocurre con el gallego (cfr. artículo 10.1.b) y e)), el andaluz (cfr. artículos 30.3 y 39.2), el asturiano (cfr. artículos 24.9 y 35.2),

el valenciano (cfr. artículos 11.b), d) y e) o 16.2), el aragonés (cfr. artículos 12.1 y 17.1) o el navarro (cfr. artículos 11, 31 y 35).

3. En resumidas cuentas, tampoco en el ámbito autonómico puede decirse que exista una responsabilidad política, en el sentido que le es propio, del Gobierno ante el Parlamento que no sea solidaria sino individual, ni existe Moción al efecto que no sea la de Censura para exigirla al órgano gubernativo. Sin perjuicio, es claro, de las funciones de control político parlamentario, con lo que ello supone según se ha indicado, y de la evidente responsabilidad jurídica y gubernativa de cada miembro del Gobierno. Así, en este contexto y a continuación del debate parlamentario correspondiente a la formulación de una interpelación, puede plantearse una Moción congruente con aquella para fijar específicamente la posición de la Cámara al respecto, la cual puede afectar al interpelado o a cualquier miembro del Gobierno, incluido su Presidente, y a éste en su conjunto. Pero, aún cuando esa posición implique una valoración y opinión crítica o negativa del Parlamento a la acción gubernativa objeto de la interpelación, o sobre la que se interpela al Gobierno o a uno de sus miembros, y por ello se tendiera a llamarla de reprobación, algo no demasiado recomendable por su impropiedad técnica al generar su asimilación o confusión, ambas cosas jurídicamente inadmisibles, a la Moción de Censura, es incuestionable que no es ésta y que con su adopción se contgrla al Gobierno, pero no se le exige, ni se le puede exigir, su responsabilidad política a aquél, a su Presidente o a alguno de sus miembros, todos ellos eventuales reprobados en la Moción de fijación de posición.

En consecuencia, no sólo a la vista de la normativa aplicable en la materia, sino por la propia lógica y naturaleza jurídicas de los institutos o instrumentos analizados, no siendo la Moción de "reprobación" una especie de "censura" y no pudiendo servir para exigir responsabilidad política, la solidaria estatutariamente contemplada o la inexistente individual, resulta inevitable que su adopción, cualquiera que fuese el sujeto u órgano interesado y reprobado, no conlleve retirada de confianza o apoyo parlamentario a aquél. Y, por tanto, sin necesidad de generar confusionismo institucional o técnico alguno y/o de forzar inaceptablemente el sentido o finalidad de las normas y de las relaciones Legislativo-Ejecutivo, resulta obvio que, en definitiva y teniendo también aquí incidencia el mandato del artículo 23.2, CE, no existe ni puede existir obligación del reprobado a dimitir o, en su caso, del

Presidente del Gobierno a cesarlo. Lo que, además, se conforma por el hecho, ya advertido, de que son muy significativamente diferentes las causas de cese del Gobierno y de sus miembros.

### III

1. No es distinta la situación, sustancialmente, en la Comunidad Autónoma Canaria (CAC) en este asunto. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía canario (EAC) difiere formalmente de los restantes al regular esta materia, pues, al ordenar el concreto instituto de la responsabilidad política, no hace referencia más que a la solidaria y no añade alusión alguna a la responsabilidad directa de los miembros del Gobierno por su respectiva gestión (cfr. artículo 18.1, EAC).

El Dictamen califica de "curiosa" esta circunstancia omisiva, a la que acusa de poder genera extrañas opiniones sobre la responsabilidad de los Consejeros, y afirma que fue subsanada por la Ley autonómica 1/83. Sin embargo, curiosamente o no, la Norma estatutaria estableció en este punto una regulación que es plenamente constitucional tanto en forma como, según se ha razonado hasta aquí, en fondo y, desde luego, en absoluto este precepto puede llevar, ni efectivamente lleva en una inteligencia adecuadamente constitucional y ajustadamente técnica de la ordenación de esta materia, a adoptar posturas desquiciadas o antijurídicas sobre la responsabilidad de los miembros del Gobierno.

Por demás, en principio resulta muy cuestionable sostener que se puede subsanar por mero acto legislativo ordinario un supuesto vacío estatutario, en realidad inexistente y perfectamente colmado en esta materia de control político del Parlamento sobre el Gobierno, de eventual exigencia de la responsabilidad política de éste por aquel, o de designación y cese del Presidente y miembros del gobierno mediante los artículos 12.c), 17.1, 19.1 y 20, EAC. Salvo, naturalmente, que la Ley en cuestión, la 1/83, en realidad nada subsane y se limite a desarrollar apropiadamente, como en esta ocasión sucede, los preceptos estatutarios mencionados, sin crear para nada ninguna responsabilidad política individual o no solidaria del Gobierno o la exigibilidad de una auténtica responsabilidad política, con todo lo que ésta comporta y debe comportar en objeto, instrumento, efecto y consecuencias, del Parlamento a miembros individuales del Gobierno.

2. En este punto se aduce en el Dictamen que el legislador está habilitado para introducir esa supuesta responsabilidad política individualizada, que se afirma se establece en el artículo 47, Ley autonómica 1/83, por la norma del artículo 15.2, EAC. Pero, aunque en realidad no ocurre tal cosa, según se ha exhaustivamente demostrado, y por ende no aparece por ello problemática de antiestatutoriedad y, en consecuencia, inconstitucionalidad en la Ley autonómica 1/83, referido argumento justificativo no es jurídicamente acogible y procede que esta circunstancia sea puesta de manifiesto.

Así, no sólo es cuestionable la afirmación de que la materia de responsabilidad política y, por consiguiente, de relaciones institucionales Gobierno-Parlamento forma parte del estatuto de los miembros de una y otra institución, sino que, justamente, lo que puede ser entendible como parte propiamente dicha del estatuto de los Consejeros, y como tal regulable por la Ley citada en el precepto estatutario mencionado anteriormente, son, las causas de cese de aquéllos. Y resulta que, mientras el Gobierno cesa entre otras razones por la pérdida de la confianza parlamentaria, suya o de su Presidente, puesta en juego exclusivamente mediante los mecanismos expresamente ordenados por el Estatuto al efecto (cfr. artículos 19.1 y 20), sus miembros no cesan por ello (cfr. artículo 171, EAC), seguramente porque no cabe con ellos tal puesta en juego ante la Cámara, pues, en fin, ésta no puede exigirles responsabilidad política a aquéllos mas que solidariamente.

Por otra parte, cabe recordar también que, en Dictamen evacuado en su día sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la eventual introducción legislativa de la facultad de disolución anticipada del Parlamento por el Presidente del Gobierno, no estando prevista en el Estatuto por más que éste prevea una forma parlamentaria de Gobierno y aquella sea un mecanismo típico de tal forma gubernativa, el propio Consejo Consultivo se pronunció contra la procedencia de dicha introducción. En este sentido, señaló que en esta materia de relaciones institucionales básicas, en concreto, y de conformación de los órganos e institutos fundamentales del Gobierno parlamentario autonómico, en general, no cabe que el legislador altere, complementando o matizando, la ordenación estatutaria al respecto, generando un funcionamiento distinto del sistema gubernativo diseñado por ella o, más concretamente, la alteración del funcionamiento de las antedichas relaciones institucionales. Máxime no existiendo habilitación expresa y específica del

Estatuto para ello y aún cuando, al ser ello constitucionalmente válido, el Parlamentarismo estatutariamente ordenado no sea teóricamente completo o idéntico al propio del Estado "central" o de otras CC.AA.

3. En fin, conviene reiterar que no se trata aquí de negar la responsabilidad de los Consejeros por sus actos de gestión pública, incluyendo la posibilidad de que, como parte de la actuación por la Cámara de sus facultades de control político del Gobierno, se actúen al respecto los instrumentos parlamentarios jurídicamente ordenados al efecto, como son las preguntas, las interpelaciones y las mociones resultantes de éstas, cual sería el caso precisamente de la llamada Moción de reprobación. Así, sólo en este contexto amplio cabría hablar, de modo técnicamente inadecuado y problemático, de responsabilidad "política" del Gobierno y de sus miembros, uno y otro sujetos al indicado control político y posibles objeto de sus instrumentos correspondientes, incluida la Moción de reprobación en cuanto la Cámara fije su posición reprobándolos en relación con el tema sobre el que versó la interpelación necesariamente precedente.

Lo que se niega razonadamente es que esa responsabilidad sea política en puridad parlamentaria e institucional o la llamada técnicamente en ese ámbito política, pues el Gobierno sólo responde políticamente ante la Cámara de modo solidario, con las consecuencias que ello ha de comportar, y no individualizado y la Moción de reprobación, por su propia naturaleza y finalidad, no es, ni puede serlo porque para ello debe actuarse el exclusivo instrumento previsto que es la Moción de censura, un mecanismo para que la Cámara exija tal responsabilidad.

Por el contrario, sólo sirve para que, simplemente, diga aquélla lo que piensa en un cierto asunto, sin más efecto jurídico inmediato y sin perjuicio de que, en su caso, esto conduzca directa o indirectamente a exigir la responsabilidad política gubernativa con la adopción parlamentaria de la referida Moción de censura, siendo por demás evidente que, con ello, la Cámara no está efectivamente exigiendo responsabilidad de tipo alguno y que, en realidad, la respuesta exigida en estos supuestos al Gobierno, a su Presidente o a sus miembros se sustancia a través de la interpelación forzosamente precedente a la Moción subsiguiente (cfr. artículos 147 y 148, por un lado, y 151.1 y 2, 153, 154 y 164, por el otro, todos del Reglamento del Parlamento autonómico).



## IV

Por último, es pertinente añadir alguna observación respecto a ciertas alusiones recogidas en el Dictamen, tratando unas de justificar la existencia de responsabilidad política individualizada del Gobierno o individualmente exigible a sus miembros por la Cámara, en cuanto existen antecedentes parlamentarios que lo confirman, mientras que otra apunta a una posible incongruencia de la Moción objeto del Dictamen con la interpelación que le antecede, al referirse ésta al Presidente del Gobierno y aquella al Consejero de Trabajo y Función Pública.

1. Respecto a la primera cuestión arriba planteada, debiera bastar con decir los acuerdos políticos o parlamentarios no son "per se" garantía de adecuación jurídica, no siendo extraño que bastantes de ellos sean técnica y jurídicamente desajustados o simplemente incorrectos. Y, como es obvio, la aceptación por los Grupos parlamentarios o dirigentes políticos con representación parlamentaria de determinada situación o actuación no implica que ésta sea válida, constitucional o estatutariamente, no pudiéndose admitir en todo caso que su plasmación o realización práctica sea el fundamento incuestionable de su propia validez. Además, sin perjuicio de su eventual cuestionabilidad estatutaria y reglamentaria, la Resolución del de la Mesa del parlamento catalán de 1981, que se cita en el Dictamen, en nada desdice, sino que por el contrario apoya, lo aquí sostenido.

Desde luego, en una apropiada perspectiva jurídica del asunto, se desconocen cuales puedan ser en Derecho las lógicas consecuencias políticas que ha de afrontar el Consejero que fuese reprobado en la oportuna Moción, salvo que se esté insinuando, objetable y, como en realidad no podría ser de otra manera, confusa y confusivamente, que de alguna forma el resultado puede ser utilizado válidamente, como si de una censura encubierta se tratase o como ocurriría ciertamente en un Gobierno parlamentario no racionalizado, para forzar la inevitable dimisión del afectado o su ineludible cese por el Presidente del Gobierno.

2. En lo que concierne a la segunda, ha de advertirse de entrada que la congruencia que ha de existir entre la interpelación y la subsiguiente Moción, según el artículo 154.2 del Reglamento parlamentario, es de orden material, habida cuenta que, como se ha dicho, la segunda tiene su necesario origen en la primera y sólo sirve

para fijar, en relación con el asunto objeto del instrumento parlamentario de control político mencionado, la posición de la Cámara.

Pero ello no impide, como precisamente sucede en este caso y se ha argumentado suficientemente que cabe que ocurra, que, en tal posición, la Cámara entienda criticable, y en este sentido reprobable, la actuación del Gobierno, de su Presidente o de algún miembro de aquél, cuando entienda que ello se deduce del consiguiente debate de sustanciación de la interpelación precedente y sin que forzosamente el reprobado deba coincidir, aunque lógicamente pueda serlo, con el interpelado.

En otras palabras, no existe problema de congruencia, a los efectos de admisión a trámite por la Mesa de la Moción a que da lugar la interpelación, entre aquélla y ésta por el simple hecho de que la segunda se dirija al Presidente del Gobierno y la Moción contempla la reprobación del Consejero señalado al principio de este Fundamento.

## C O N C L U S I O N E S

1. En nuestro Ordenamiento Jurídico, tanto constitucional como estatutario y en referencia al Estado "central" y a las CC.AA., habida cuenta la regulación al respecto aplicable y lo que el instituto en cuestión ha de suponer en objeto, fin, instrumentación, sustanciación, efecto y consecuencias jurídico-políticas, no se prevé la responsabilidad propiamente política del Gobierno ante el Parlamento de orden individual. Esto es, la Cámara parlamentaria autonómica en concreto no puede en puridad exigir esa responsabilidad a los miembros del Gobierno regional individualmente, excepción hecha de su Presidencia, respondiendo aquéllos tan sólo de manera solidaria en el sentido antedicho.

2. No obsta a lo anterior, ni se contradice con ello, que los Consejeros tengan efectivamente responsabilidad propia o directa por su gestión respectiva, tanto ante el Presidente del Gobierno que los designa y separa, debiendo merecer a ese fin su confianza y no la parlamentaria y no coincidiendo en este punto las causas de cese del Gobierno y de los Consejeros, como en su caso de orden jurídico y exigible en los Tribunales. Y, en particular, están sujetos al control parlamentario de la acción gubernativa y administrativa, en cuanto parte del elemento personal del órgano

colegiado gubernativo y titulares de los Departamentos de la Administración dependiente del mismo, sustanciándose aquél a través de los instrumentos parlamentarios prevenidos al efecto en el Reglamento del Parlamento.

3. La responsabilidad política del Gobierno sólo puede ser exigida por la Cámara mediante la específica Moción de censura, pero no en modo o sentido alguno por la denominada, cuestionablemente, Moción de reprobación, que es distinta de aquélla en objeto, sustanciación, finalidad y efectos. En realidad, tal Moción está esencial y determinantemente conexas a una interpelación precedente y, aunque el afectado por ella no tenga que coincidir con el sujeto interpelado y pueda interesar tanto a un Consejero como al entero Gobierno o a su Presidente, no sirve para exigir responsabilidad alguna, sino para fijar la posición de la Cámara respecto al asunto al que se refiere la interpelación, sin generar efecto jurídico inmediato sobre el Gobierno o sus miembros y, por supuesto, sin poder en absoluto suponer retirada de confianza parlamentaria, ni por ende necesidad, directa o indirecta, de dimisión del reprobado o de su cese por el Presidente del Gobierno.

4. En esta línea, ha de convenirse que, a cualquier fin y a todo efecto, no resulta acorde con la regulación constitucional y estatutaria en la materia, por contravenir en particular el específico régimen que aquélla establece sobre el instituto de la responsabilidad propiamente política del Gobierno, la posibilidad de exigencia de la misma por la Cámara a los Consejeros individualizada y no solidariamente, o bien, que éstos sean en puridad políticamente responsables ante el Parlamento tanto conjunta como individualmente, como si existiesen en nuestro sistema jurídico distintos institutos de responsabilidad política o como si pudieran coexistir en él, sin contradicción o incongruencia, al menos dos diferentes. Y, en relación con ello, tampoco lo sería que una Moción que no fuese exclusivamente la de censura sirva para exigirla o, mas concretamente, que pueda hacerse mediante la Moción subsiguiente a una interpelación, habida cuenta que lo impide su propia naturaleza y razón de ser.

5. En el supuesto que nos ocupa y sin perjuicio de lo que se indica en el apartado siguiente, ha de admitirse la congruencia entre la Moción propuesta por determinado Grupo parlamentario de la Cámara legislativa regional y la interpelación que le precede por una y otra no sea el mismo. Además, procede advertir que la eventual

adopción por la Cámara de sus puntos tercero y cuarto no plantea problema técnico o inadecuación constitucional o estatutaria alguna.

6. Sin embargo, por las razones aquí explicitadas no es ajustado a Derecho el punto segundo de la Moción y es difícil que lo sea, en cuanto se acomoda bastante mal a las características y ordenación concreta de aquélla, su punto primero en su presente redacción y en íntima conexión con el motivo tercero de esta Moción, no procediendo en consecuencia la adopción por la Cámara de ambos, ni tampoco siquiera en puridad la admisión del segundo, a la vista de lo establecido en el artículo 154 del Reglamento parlamentario.