

INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO SOBRE ESCRITO DEL GRUPO PARLAMENTARIO NACIONALISTA CANARIO (CC-PNC) DEDUCIENDO SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN DE CALIFICACIÓN Y ADMISIÓN A TRÁMITE DE COMPARECENCIA C-754 INSTADA POR EL GRUPO PARLAMENTARIO NUEVA CANARIAS (NC).

Autor:

Fecha de elaboración: 03/11/2016



Con fecha 2 de noviembre de dos mil dieciséis el letrado que suscribe recibe instrucción verbal del Ilmo. Sr. Letrado Secretario General a fin de preparar nota sobre el asunto de referencia, con vistas a su consideración en la reunión de la Mesa a celebrar el día 3 de noviembre, encargo que a pesar de las limitaciones se asume y se cumplimenta como sigue:

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Con fecha 24/10/2016, el Grupo Parlamentario Nueva Canarias (NC) solicitó la comparecencia del Gobierno, a propósito del criterio del propio Gobierno emitido respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley del Cabildo Insular de Tenerife sobre la ordenación de los Barrancos de Güímar y la restauración de ese espacio.

2.- La Mesa del Parlamento con fecha 27/10/2016 adoptó acuerdo admitiendo a trámite la solicitud de comparecencia y ordenando su traslado a la Junta de Portavoces.

3.- Con fecha 31 de octubre la Junta de Portavoces, con el voto en contra del Portavoz del Grupo Parlamentario Nacionalista Canario (CC-PNC), autorizó la comparecencia y acordó su inclusión en el orden del día de la próxima sesión del Pleno, a celebrar el 8 de noviembre.

4.- Con fecha 2 de noviembre, el Grupo Parlamentario Nacionalista Canario (CC-PNC) deduce, al amparo de lo previsto en el artículo 28.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicitud de reconsideración contra la calificación y admisión a trámite de la iniciativa reseñada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La fundamentación de la solicitud de reconsideración estima que la petición de comparecencia del Gobierno constituye un fraude a un procedimiento legislativo en curso, y en concreto a la Proposición de Ley del cabildo insular de Tenerife 9L/PPLC-0001 de ordenación de los Barrancos de Güímar y restauración de ese espacio, aún no tomada en consideración pero respecto a la cual consta emitido acuerdo del Gobierno de Canarias



manifestando su criterio favorable respecto a la toma en consideración y su conformidad a la tramitación, según lo establecido en el artículo 135.2, 3 y 4 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

Entiende el grupo recurrente que el criterio del Gobierno puede y debe ser discutido por todos los grupos con ocasión del debate de toma en consideración y que su anticipación en otra iniciativa supone confundir un mecanismo de control parlamentario con un procedimiento legislativo, lo que constituiría un “atajo” fraudulento, dando preeminencia al grupo solicitante de la comparecencia sobre los restantes que actuarían en pie de igualdad en el procedimiento legislativo.

Segundo.- Sin perjuicio de volver más tarde sobre el fondo, ha de efectuarse ahora, por razones sistemáticas, un incursión sobre un aspecto formal que el propio grupo impugnante suscita, a saber, la legitimación del Grupo Nacionalista Canario (CC-PNC) para formalizar el escrito de reconsideración.

Afirma el grupo reclamante que el grupo nacionalista es un grupo directamente afectado por la decisión adoptada, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.2 del Reglamento, caracterización que rebasaría la de grupo autor de la iniciativa.

Para aquilatar el alcance del precepto invocado hay que traer a colación sus antecedentes normativos. Y en este sentido el mismo precepto antes de la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2009 tenía la siguiente redacción: “Si un diputado o grupo parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración dentro de los quince días siguientes a los de su notificación.”

Ahora el tenor de la norma vigente es el siguiente: “Si un diputado o grupo parlamentario directamente afectado por la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de sus funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior discrepare de la misma, podrá solicitar su reconsideración dentro de los quince días siguientes a los de su notificación”.

El cambio de redacción trasluce un ánimo inequívoco y concluyente de pasar de una legitimación universal, donde bastaba que el sujeto reclaman-



te tuviera la condición de diputado o grupo parlamentario, sin más, a otra de carácter mucho más restrictivo, donde se requiere además la concurrencia de una afectación directa.

Al respecto, el grupo reclamante no evidencia (y ni tan siquiera alega) un interés específico, más allá de la propia condición de grupo parlamentario, presupuesto que el propio Reglamento, como se ha indicado, ve insuficiente para basar la legitimación, pues es claro que si el Parlamento al ejercer su potestad auto normativa hubiera querido esta interpretación no hubiera reformado el precepto en cuestión.

Es cierto que ese interés cualificado no tiene por que forzosamente coincidir con la autoría de la iniciativa, pero no lo es menos que debe concurrir forzosamente una conexión particular, específica, y cualificada del grupo con la iniciativa, lo cual alude a un elemento esencialmente diferencial que, de manera alguna, puede identificarse con la condición indiferenciada de grupo que tienen todos y cada uno grupos constituidos en el seno del Parlamento.

Desde esta perspectiva, no alegándose ningún interés que permita esa vinculación material directa del grupo con la iniciativa, no cabría otorgarle la legitimación bastante para instar la reconsideración.

Tercero.- Volviendo a las cuestiones de fondo que se ventilan en el escrito de solicitud de reconsideración, hay que hacer notar que la tesis de la que parte el grupo Nacionalista Canario (CC-PNC) implicaría una tajante separación entre el ámbito del control político y el propio del ejercicio de la potestad legislativa, sin ningún punto de contacto, de tal manera que, aun cuando el poder ejecutivo tuviera concedida cierta intervención en los procedimientos legislativos, la Cámara parlamentaria no podría someterla a su fiscalización, limitándose a la mera constatación de su actuación.

Sin embargo, esta argumentación no puede ser asumida por diversas y poderosas razones.

A) En primer lugar, el sistema parlamentario parte de la premisa básica de que el Gobierno debe rendir cuentas de su actuación ante la Cámara parlamentaria en toda circunstancia, sin que puedan existir en principio espacios exentos a ese control. Desde este punto de vista, todas las actuaciones



nes del Gobierno deben estar sometidas al control político de la correspondiente Asamblea Legislativa. Ciertamente es posible imaginar modulaciones a esa fiscalización expansiva pero, en su caso, deben estar previstas específicamente en normas expresas, en cuanto especiales, y dotadas de un rango normativo suficiente (Constitución, Estatuto, Reglamento parlamentario), pues, caso contrario, regirá la regla general de fiscalización integral y plena, derivada de la dependencia natural del poder ejecutivo respecto del legislativo, y de la consecuente responsabilidad solidaria del Gobierno ante la Cámara; todo ello de conformidad a la relación de confianza que se deposita en el Gobierno desde su investidura, y que permanece a lo largo de toda la Legislatura.

Como consecuencia de lo anterior, debe destacarse que el control parlamentario no se ha de circunscribir necesariamente a procedimientos concretos, sino que cabe afirmar que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. El control parlamentario está presente en todos los procedimientos de la Cámara, incluso en los de carácter legislativo. No puede entenderse que la función de control parlamentario se agote en los instrumentos ordinarios y tasados de control (preguntas, interpelaciones, comparecencias, etc.) y no pueda extenderse a otros campos. Así lo ha puesto de relieve la doctrina desde temprano (María Asunción García Martínez: La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político. Revista de las Cortes Generales, ISSN 0213-0130, Nº 14, 1988, págs. 59-96). No hay pues compartimentos estancos entre la actividad legislativa y el control político, sino que se estructuran planos con puntos de superposición comunes.

B) Los mismos antecedentes habidos en la Cámara denotan la constante práctica de utilizar instrumentos de control para fiscalizar intervenciones gubernamentales en el proceso legislativo. Sin ánimo de exhaustividad citaremos las siguientes preguntas orales en pleno:

- 6L/PO/P-0200: Criterio del Gobierno sobre la toma en consideración de la Proposición de Ley, de iniciativa popular, de declaración de la Reserva Natural Especial del Litoral Noreste de Granadilla, dirigida al Sr. Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.
- 8L/PO/P-0532: Rechazo de la toma en consideración de la Proposición de Ley de Iniciativa Popular Canaria de Educación, dirigida al Sr. Consejero de Educación, Universidades y Sostenibilidad.



- 8L/PO/P-0990: Rechazo de la toma en consideración y la tramitación de las Proposiciones de Ley del Cabildo Insular de Lanzarote y del Cabildo Insular de La Palma sobre modificación del artículo 9 de la Ley 9/2003 de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias, dirigida al Sr. Presidente del Gobierno.

C) Esta vis expansiva del control parlamentario guarda una innegable conexión con la correlativa (e inversa) limitación de las Mesas a la hora de admitir (o más bien inadmitir) las iniciativas de control.

En efecto, a la Mesa no le sería dable inadmitir una comparecencia de un grupo político pretextando que la información solicitada versa sobre una actuación del Ejecutivo en un procedimiento legislativo, pues de hacerlo así estaría constriñendo arbitrariamente el derecho de participación política.

De acuerdo a la doctrina constitucional, la presencia de este derecho impone a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Es cierto que la misma doctrina constitucional admite que caben supuestos en los que es posible que el ejercicio de la función de control por las mesas de las cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, rebase el simple control formal e incida en cierto control material, pero ello sólo y exclusivamente en aquellos casos en que la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario concreto de aplicación, ya que en otro caso la verificación que implica la operación de calificación habrá de ser siempre formal, y sólo por excepción justificada por una previsión normativa de rango suficiente, cabrá una fiscalización que incida en el fondo de la iniciativa, debiendo atenerse la Mesa de forma al “principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación



con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)” [STC 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 3].

En el caso controvertido, no se justifica la previsión normativa que avale la posibilidad de un control que impida que a través de comparecencia se indague sobre una actuación gubernamental, aunque proyectada en el ámbito parlamentario, por lo que ante la ausencia de tal previsión la Mesa no podría conjeturar (ni menos poner en juego) un canon de control que vaya más allá de la verificación simplemente formal.

El Tribunal Constitucional, al proyectar esta doctrina constitucional sobre las solicitudes de comparecencia ante el Pleno o las comisiones, declara que estas iniciativas, cuando aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara, se integran en el *ius in officium* del representante y, además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, han de entenderse incluidas dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE. Finalmente, el propio Tribunal Constitucional afirma que la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa de comparecencias para controlar la labor de gobierno, no puede desconocer que aquella es una manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado conlleva una lesión de este derecho (STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 5).

Las comparecencias en principio no tienen un contenido limitado, pues como ha puesto de relieve la doctrina (PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía: La comparecencia del Gobierno en el parlamento español. Una forma de control parlamentario. Consultado en revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3436/4033) que afirma al respecto que “de acuerdo con el objeto de la comparecencia, puede versar sobre la generalidad de los asuntos que conciernen al compareciente”.

D) El objeto de la comparecencia solicitada es indagar sobre las razones que han llevado al Gobierno a emitir un criterio favorable a la iniciativa legislativa contenida en la proposición de Ley del Cabildo Insular de Tenerife a pesar de que concurren varios informes desfavorables de los distintos departamentos del Gobierno. No cabe duda que la información solicitada entronca con el derecho de los miembros de la Cámara a controlar la ac-



tuación política del gobierno, incluida la que se refleja en el acto "político" de manifestación de un criterio "político" en relación con la viabilidad de una iniciativa legislativa en forma de proposición de ley, con vistas al debate que posteriormente acontece en las Cámaras legislativas en el trámite de toma en consideración.

Al tiempo de emitir un criterio sobre una proposición de ley el Gobierno se manifiesta legítimamente sobre la base de criterios que no necesariamente han de ser jurídicos, sino de simple oportunidad. Y la presencia de un ámbito de decisión esencialmente político conlleva la necesidad de aceptar la posibilidad de control igualmente político en sede parlamentaria sobre el ejercicio de esa facultad gubernamental. Si en sede administrativa la discrepancia de un informe requiere que el órgano decisor una motivación cualificada, no se puede negar que en el ámbito "político" el criterio gubernamental positivo formulado a pesar de la opinión contraria de los órganos especializados puede suscitar, como aquí acontece, una iniciativa de fiscalización ordenada a conocer la justificación del disenter del Ejecutivo respecto al juicio en contrario manifestado por los órganos infra ordenados que lo componen. Esta específica averiguación puede no ser redundante, por coincidente, con el debate de toma en consideración, ya que en el trámite queda cumplimentado en el procedimiento legislativo aludido por la simple lectura del criterio del Gobierno (art. 135.4 RPC)

Por tanto no concurren argumentos que impidan a un Grupo parlamentario ahondar, a través de mecanismos de control/información (Preguntas o Comparecencias) sobre cuáles son las motivaciones que subyacen en la formulación de un criterio gubernamental emitido en relación con la toma en consideración de una PPL. Por todo ello, no cabe obstaculizar el derecho de los diputados y los grupos parlamentarios a conocer cualquier elemento de juicio que hubiera sido considerado (u obviado) por el ejecutivo a la hora de formular su criterio. El gobierno, por tanto, no puede evitar una potencial acción de control de la Cámara y limitarla a una simple lectura previa antes del debate de toma en consideración que acontece en el Pleno.

Consecuentemente, de lo que se lleva argumentado cabe inferir las siguientes



CONCLUSIONES

Primera.- El Grupo solicitante de la reconsideración carece de legitimación para instar la revisión del acuerdo de la Mesa que se dice cuestionar, lo que debería conducir a la inadmisión de su pretensión.

Segunda.- A mayor abundamiento, las razones de fondo que arguye el escrito no justifican la reconsideración interesada, por lo que debería desestimarse la pretensión así articulada.

Es cuanto me cumple informar, sometiendo gustoso mi criterio a otro mejor fundado en Derecho.

Santa Cruz de Tenerife, a tres de noviembre de dos mil dieciséis,

EL LETRADO DEL SERVICIO JURÍDICO,.

Vº.Bº.

**CONFORME
EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL,**

Fdo. Salvador Iglesias Machado.

