



# La reprobación parlamentaria

## The Parliamentary Disapproval

Francisco Galeote Perea

Licenciado en Derecho, Máster en Derecho Parlamentario,  
Elecciones y Estudios Legislativos (UCM).  
Diputado y Secretario Primero de la Mesa  
de la Asamblea de Madrid

Fecha de recepción: 24/11/2025

Fecha de aceptación: 23/12/2025

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA.—2.1. La función de control del Parlamento y su desnaturalización.—2.2. La diversa eficacia de los instrumentos de control parlamentario.—2.3. La reprobación parlamentaria como manifestación de la función de control político.—III. LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES.—3.1. Orígenes: el caso del aceite de colza.—3.2. Teoría y práctica.—3.3. Teoría y práctica autonómica. El caso de la Comunidad de Madrid.—IV. ALGUNOS SUPUESTOS CONTROVERTIDOS.—4.1. La STC 98/2019, de 17 de julio: la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña.—4.2. La reprobación parlamentaria de miembros de la Mesa de la Cámara: el caso de la Asamblea de Madrid.—V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

*La reprobación parlamentaria se configura como una manifestación de la facultad de control del Parlamento que fiscaliza la labor individual de un alto cargo, normalmente un Ministro. No obstante, en el sistema constitucional español, el modelo de parlamentarismo racionalizado ha conllevado que las mociones de reprobación se hayan convertido en instrumentos difusos, ya que, desde el año 2009, cuando el Congreso de los Diputados aprobó la primera, no suponen el cese del Ministro por parte del Presidente del Gobierno. A lo largo de este trabajo analizamos la cuestión y estudiamos los casos más controvertidos, incluyendo la reprobación del Rey y algún supuesto en la Comunidad de Madrid, para concluir con una propuesta de reforma constitucional para reforzar la centralidad del Parlamento.*

**PALABRAS CLAVE:** reprobación, control, Parlamento, cese.

## ABSTRACT

*Parliamentary disapproval is configured as a manifestation of the Parliament's oversight power that audits the individual work of a high official, usually a Minister. However, in the Spanish constitutional system, the model of rationalized parliamentarism has resulted in disapproval motions becoming diffuse instruments, since, from the year 2009, when the Congress of Deputies approved the first one, they do not imply the dismissal of the Minister by the Prime Minister. Throughout this work, we analyze the issue and study the most controversial cases, including the disapproval of the King and some cases in the Community of Madrid, to conclude with a proposal for constitutional reform to reinforce the centrality of Parliament.*

**KEYWORDS:** *disapproval, control, Parliament, cessation.*

## I. INTRODUCCIÓN

La reprobación parlamentaria constituye uno de los más sugestivos instrumentos de rechazo con los que cuenta el poder legislativo en sus relaciones con el poder ejecutivo. Una manifestación de la función de control que, como expresión política, posee la virtualidad de exponer la condena pública parlamentaria a una actuación concreta que ese alto cargo haya realizado.

No obstante, pese a que en la historia democrática se han producido múltiples y significativos casos de reprobación a un miembro del Gobierno, lo cierto es que la configuración constitucional del Ejecutivo, articulado en torno al presidente como actor central y de impulso en virtud del *principio de Canciller*, se encuentra vacía de consecuencias jurídico-políticas, toda vez que dicho rechazo no supone, en ningún caso, el cese y sustitución del ministro correspondiente.

Desde las Elecciones Generales de diciembre de 2015, en las que hizo su aparición la *hiperfragmentación parlamentaria* tras la implosión de la alternancia del bipartidismo, la dilución de la estabilidad parlamentaria propició que los instrumentos de control político en el seno de las Cámaras cobrasen renovado impulso, intensificando la eficacia de la función de control, como se puso de manifiesto con el triunfo, por primera vez en nuestra historia constitucional, de una moción de censura en junio de 2018.

Ejemplo, no tan extremo, de ello fueron también otras manifestaciones de la función de control, como las cada vez más frecuentes solicitudes de reprobación de miembros del Gobierno o, incluso, de miembros del Poder Judicial o, incluso, de la Fiscalía.

Con todo, en los últimos años se han producido algunos casos significativos que, desde un punto de vista constitucional, han suscitado notables problemas que, en algún caso, han llegado incluso al Tribunal Constitucional. Es el supuesto de la reprobación del jefe del Estado, en la que el Tribunal tuvo que resolver acerca de si era posible reprobar a cualquier magistratura del Estado.

A lo largo de este trabajo pretendemos analizar la reprobación parlamentaria como concreto y específico instrumento de *control sin consecuencias*, al objeto de estudiar su eficacia jurídica y virtualidad política. Para ello, y desde una metodología estrictamente jurídica, abordaremos, en primer lugar, la reprobación parlamentaria como instrumento de control político para, después, estudiar algunos de los supuestos más controvertidos que se han generado, para concluir con una propuesta de reforma constitucional que, sin diluir la naturaleza de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, fortalezca la centralidad parlamentaria y, en consecuencia, sirva para mejorar la calidad de la democracia desde la gobernanza y la rendición de cuentas.

## II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA

### 2.1. La función de control del Parlamento y su desnaturalización

La existencia de diversos Poderes del Estado exige, como es natural, la articulación de una serie de medios y procedimientos que, en el seno de un auténtico Estado Constitucional, sirvan para consolidar el Estado de Derecho desde el mantenimiento y potenciación del equilibrio de separación de poderes.

Convergiendo con Lucas en que *la separación de poderes es una institución liberal encaminada a delimitar el poder evitando su abuso* (Lucas y Lucas, 2005, p. 187), lo cierto es que la mutación del equilibrio de poderes desde la originaria prevalencia del Legislativo hacia una preeminencia cada vez más acusada del Ejecutivo y la Administración (Vile, 2007, p. 422) exige reflexionar sobre las tres funciones clásicas que se predicen del Parlamento y cuál es su papel en esta cada vez más desequilibrada relación jurídico-política.

Dejando de lado la función por la que surge embrionario el Parlamento, la función presupuestaria; y la función legislativa, que cumple un papel de correa de transmisión —con matices coyunturales y mutaciones operadas por el discrecional criterio de oportunidad política— del impulso normativo que despliega el gobierno según su programa político, es en la función de control donde se expone y se manifiesta la verdadera naturaleza de la institución parlamentaria y su sentido en las modernas democracias de partido.

Bajo ese prisma, hemos de partir del significado del concepto de control que, en el ámbito estrictamente parlamentario, y siguiendo a Sánchez Agesta, supone *en unos casos, con un sentido limitado, verificación o inspección de la actividad que el Gobierno realiza; en otros significa un verdadero poder de autorizar o impedir, o si se quiere, de aprobar o vetar un acto del Gobierno; y, por último, hay supuestos en los que, como consecuencia de poderes de verificación o voto, con independencia de estas funciones, el control significa participación en una actividad que el Gobierno realiza* (Sánchez Agesta, 1985, p. 357).

Una función que se expresa en la convicción jurídico-política de que existe Gobierno porque existe oposición al existir discrepancia (Torres del Moral, 2015, p. 507), y viceversa, de tal suerte que uno y otro fundan su existencia en la necesidad de visibilizar la mayoría y minorías coyunturales que, dentro de sus respectivos ámbitos funcionales, deben mostrar un antagonismo constante sobre el que se cimenta la complejidad de las sociedades pluralistas.

En ese orden de cosas, la función de control, predicada y predictable de todos y cada uno de los miembros de la Cámara, despliega su verdadera eficacia cuando es ejercida por la oposición, llamada a justificar su existencia por la confrontación que, especialmente desde las funciones de control-verificación y de control-impulso, realiza en sus relaciones con el Ejecutivo y que debe estar especialmente organizada, regulada e incluso promovida (Sánchez Navarro, 1995, pp. 293-294).

No obstante, con el devenir democrático de nuestra reciente historia político-constitucional, la dialéctica de confrontación, acusada con la apertura del escenario de fragmentación parlamentaria y creciente polarización política (Fondevila, 2025, p. 182) y social surgida de la implosión del bipartidismo tras las Elecciones Generales de diciembre de 2015, ha supuesto la pérdida de las formas tradicionales de hacer y entender la política, fruto tanto de la aparición de nuevos actores políticos refractarios a la política del momento, como de los nuevos reclamos comunicativos por parte de la sociedad y los ciudadanos (Rubio, 2012, p. 592). Nuevos tiempos que, en definitiva, resultan contrarios a las fórmulas tradicionales de ver, entender y ejercer la acción política.

En ese contexto, se ha reformulado, no siempre en una dirección positiva y fundamentada en el interés general, la función de control, haciéndola más intensa, mucho más política e, incluso, acerba, ya que la necesidad de situarse en la centralidad comunicativa exige, en ocasiones, de un posicionamiento político llamativo para los partidos políticos o los grupos parlamentarios que, en consecuencia, tienden a excederse en su labor política.

Ejemplo de ello han sido tanto los escenarios de tensión no cooperativa de 2016-2017 entre el Gobierno y el Parlamento como la proliferación de las mociones de censura no constructivas que, en conjunto, han contribuido a degenerar nuestro régimen parlamentario.

Por lo que respecta al primer caso, en 2016, durante los 314 días en los que el gobierno se encontró en *prorrogatio* constitucional de funciones se sucedieron dos graves conflictos, ambos relativos a la función de control parlamentario. El primero, relativo al control del gobierno en funciones; y el segundo, en relación con el veto presupuestario del gobierno. Ambos casos, ventilados por el Tribunal Constitucional mediante las SSTC 124/2018, de 14 de noviembre y 34 y 44/2018, de 12 y 26 de abril, respectivamente, evidenciaron que la cooperación no existía entre poderes cuando el eje de mayorías no mostraba un control de la Cámara por parte del Ejecutivo (Delgado Ramos, 2018). Es decir, que cuando el Gobierno no gozaba de

mayoría en el Congreso de los Diputados, el modelo parlamentario se tensionaba hasta el extremo.

En lo relativo a la proliferación de las mociones de censura, este mecanismo de control, recurso residual desde la Transición por su difícil articulación, desde el triunfo de la destructiva moción de censura (Delgado Ramos, 2019, pp. 19-20) contra el gobierno de Mariano Rajoy el 1 de junio de 2018 se ha sucedido con mayor frecuencia<sup>1</sup> y, en ocasiones, de modo un tanto extraño<sup>2</sup>, todo lo cual ha producido la quasi completa desnaturalización del máximo —y extraordinario— instrumento de control político-parlamentario hasta convertirlo en el más llamativo mecanismo de la oposición frente al gobierno (Casal, 2023, p. 231).

De todo ello se infiere que la función de control, constituida como límite a la acción de gobierno, se encuentra, en cierto modo, desnaturalizada en su articulación y eficacia, haciéndose uso de su existencia más como instrumento de visibilización de alternativa política que como manifestación de crítica a la gestión del poder. No podemos olvidar que, como recuerda Torres del Moral, *El control político se dirige fundamentalmente al electorado, para que valore y extraiga consecuencias en orden a su futuro comportamiento en las urnas* (Torres del Moral, 2004, p. 187).

Así, podemos afirmar, con Ruiz Robledo, que *El Parlamento ya no ocupa el lugar central del sistema político español que le atribuyó la Constitución de 1978. Mantiene su función de legitimación, pero ha perdido bastante de su función legislativa y su función controladora está capitidismuinida* (Ruiz Robledo, 2023, p. 84).

## 2.2. La diversa eficacia de los instrumentos de control parlamentario

Como es conocido, son varias las figuras que, en las Cortes Generales, sirven para activar y ejercer la función de control parlamentario. La pluralidad de las mismas favorece, bajo la óptica y el sentido de la función de control, la adecuación formal y material al criterio, siempre mutable y discrecional, de oportunidad política, que incide, de una forma u otra, en un contexto determinado.

Bajo ese planteamiento, y a tenor de lo recogido en los reglamentos parlamentarios, nos encontramos con las iniciativas de control-impulso (fundamentalmente, las proposiciones no de ley), las de control-información (pre-

<sup>1</sup> Frente a las tres mociones de censura que se presentaron en el período 1980-2017 (una contra Adolfo Suárez en 1980, otra contra Felipe González en 1987 y otra contra Mariano Rajoy en 2017), en los últimos ocho años se han presentado otras tres: en 2018 contra Mariano Rajoy (que resultó exitosa) y, en 2020 y 2023, contra Pedro Sánchez, en ambos casos rechazadas.

<sup>2</sup> Es el caso de la última, presentada por el Grupo Parlamentario de Vox y que tuvo lugar los días 21 y 22 de marzo de 2023, presentando como candidato alternativo al académico, economista y exdiputado por Izquierda Unida Ramón Tamames, de noventa años.

guntas escritas y orales, solicitudes de información e interpellaciones) y las de control-verificación (especialmente, aunque no sólo, las comisiones de investigación).

A estas habría que sumar las dos figuras de control extraordinario, la cuestión de confianza —aunque la iniciativa recaiga en el propio presidente del Gobierno— y la moción de censura que, por su naturaleza y alcance, se alejan de la función cotidiana de la actividad parlamentaria, pudiendo ser consideradas, pese al escenario de tensión creciente que se percibe entre el Ejecutivo y el Legislativo desde la aparición de la fragmentación parlamentaria tras las Elecciones Generales de diciembre de 2015, como manifestaciones de reequilibrio del sistema cuando existe una pérdida de confianza del Congreso de los Diputados en el presidente del Gobierno.

En lo relativo a las figuras ordinarias, su eficacia es notoriamente desigual, no ya por su diversa conceptualización, sino por su mismo alcance político. Dejando de lado las figuras de control extraordinario antes reseñadas —cuestión de confianza y moción de censura— por las relevantes consecuencias asociadas que presentan, la eficacia política de las figuras es significativamente distinta, pero ello no permite afirmar que unas sean eficaces y otras, no, sino que, convergiendo con García Morillo, se debe puntualizar que *no es función de los medios de control imponer sanciones al gobierno, sino sólo confrontar su actividad con los parámetros y, eventualmente, influir sobre su actuación* (García Morillo, 1985, p. 193).

Así, las preguntas escritas y las solicitudes de información sirven como instrumento primario de acceso a requerimientos específicos de información que, fundamentalmente, sirven a los parlamentarios que las formulan para recabar datos sobre actuaciones del Ejecutivo en el ámbito de su concreta circunscripción, sin más incidencia en el ejercicio de la función de control que su difusión tras el conocimiento y publicidad que genera el diputado o senador por el carácter instrumental que estos datos poseen para ejercer su oposición política territorial.

El caso de las preguntas orales y las interpellaciones es bien distinto. Las primeras, fundamentalmente las que se producen en el Pleno, poseen una importancia natural, porque las sesiones semanales de control al Gobierno son públicamente muy conocidas gracias a la extraordinaria difusión que realizan los medios de comunicación. Esta iniciativa de control-fiscalización, por su especial concreción material —una pregunta muy concreta— y temporal —entre formulación, réplica y dúplica, no puede exceder de los cinco minutos<sup>3</sup>, sirve muy bien para visibilizar las opciones políticas en temas

<sup>3</sup> En el caso del Congreso, son cinco minutos repartidos por igual entre el diputado que formula la cuestión y el miembro del Gobierno (art. 188.3 Reglamento del Congreso de los Diputados). En el caso del Senado, seis minutos, distribuidos en tres minutos como máximo para los dos turnos que corresponden a cada uno (art. 167.2 Reglamento del Senado).

Este formato, con mínimas variaciones es regulado de manera similar en los Parlamentos autonómicos. Así, por ejemplo, el artículo 193 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece

muy definidos, aunque se centren en temas de actualidad política que generan clara polarización y polémica social.

El caso de las interpellaciones es algo diverso, fundamentalmente porque son residualmente difundidas por los medios de comunicación, gracias a que poseen menor tensión dialéctica y, al generar menor tensión, poseen menos interés, a lo que se añade la duración —quince minutos entre todos los turnos<sup>4</sup>—. No obstante, por el contrario, son políticamente muy relevantes, porque permiten profundizar en temas muy concretos en los que se unen, de modo quizá único, lo técnico y lo político; esto es, son capaces de mostrar no ya la crítica política de la oposición, sino explicar la fundamentación no política de la crítica vertida. Esta cuestión no es baladí, porque amplifica la calidad del debate al basar la crítica no en la oposición de contrarios con simples eslóganes políticos, sino en los elementos constitutivos que fundamentan el proceso de toma de decisiones<sup>5</sup>.

### **2.3. La reprobación parlamentaria como manifestación de la función de control político**

Desde un punto de vista jurídico-constitucional, la reprobación parlamentaria se configura como un instrumento de control activo de «baja intensidad» (Morales, 2024, p. 199) —por sus efectos limitados— que, en virtud de la naturaleza de las relaciones entre dos poderes del Estado llamados a cooperar y a colaborar, pero enfrentados desde el eje mayoría-minoría de la Cámara, ejerce la oposición política frente al ejecutivo. Un enfrentamiento que visibiliza el resultado del proceso electoral en el eje mayoría-minoría por el que esta última se configura como un contrapoder político (Sánchez Navarro, 1997, p. 350).

Se constituye, pues, como una manifestación de la tensión dialéctica latente que existe en la vida parlamentaria, donde la misión fundamental de la acción de la oposición se caracteriza por la necesidad de presentar una alternativa viable y creíble que visibilice, para los ciudadanos, una mayor solvencia política frente al ejecutivo que sirva para, en el siguiente proceso electoral, alterar en su favor la composición de la Cámara desde la victoria en las elecciones.

Está basado, en consecuencia, en el natural criterio de oportunidad política como expresión de la función de control político que, a diferencia del

un máximo de seis minutos, distribuidos en tres minutos como máximo para los dos turnos que corresponden a cada uno.

<sup>4</sup> Conforme se establece para el Congreso de los Diputados en el artículo 183.1 de su Reglamento, el 173.1 del Reglamento del Senado, y el 202.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

<sup>5</sup> Existe otro debate que visibiliza la misma cuestión, y son las comparecencias del presidente del Gobierno en Pleno, donde, por su duración, permite exponer amplios argumentos muy detallados con enorme carga de debate político.

control jurídico, está definido por criterios subjetivos no enmarcables en el parámetro normativo de la ley (Aragón, 1986, p. 17).

En ese sentido, evidenciando que la misión fundamental del gobierno es mantenerse en el ejercicio del poder, y la de la oposición, erosionar hasta derribar al gobierno (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 2008, p. 233), la reprobación parlamentaria se constituye como un instrumento de la función de control que ejerce la minoría parlamentaria —aunque, técnicamente, es propia de todo el parlamento— contra un miembro del gobierno o alto cargo del Estado expresando un rechazo político contra una actuación general o particular del mismo.

Un rechazo que se busca ampliar desde la resonancia de la actividad parlamentaria y su difusión en los medios de comunicación para potenciar la acción de rechazo y, consecuentemente, contribuir a debilitar al gobierno.

En ese sentido, a falta de una regulación propia o específica, históricamente esta figura suele instrumentarse mediante dos iniciativas parlamentarias; bien por medio de la moción, o bien a través de una proposición no de ley, aunque la mayoría de las reprobaciones presentadas lo han sido mediante las mociones consecuencia de interpelación, pese a que se viene utilizando con mayor frecuencia la proposición no de ley.

En cuanto a la moción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 CE, *1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.*

Este precepto, en síntesis, define el concepto de las figuras parlamentarias de control que se diferencian en el *tempus* y el alcance, siendo así que las preguntas oral, por su concreción, según lo dispuesto en el artículo 188.1 del Reglamento del Congreso, *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 Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. Los escritos se presentarán con la antelación que fije la Mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a cuarenta y ocho horas.*

Ello explica y determina que en las sesiones de control, la duración de la misma esté fijada en cinco minutos; las interpelaciones, por el contrario, *versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial* (art. 181.1 del Reglamento). Su duración es, también, diversa, ya que entre los turnos de réplica y dúplica no puede extenderse, como hemos visto, más allá de quince minutos, permitiendo una mayor profundización en el objeto de la interpelación. Por último, existe también una importante diferencia en lo relativo a su presentación, y es el hecho de que, si bien las preguntas sólo pueden ser formuladas por los parlamentarios individualmente, las interpelaciones pueden serlo tanto por estos como por los grupos parlamentarios.

Las interpelaciones, pues, y siguiendo a Santaolalla, podemos definirlas como *preguntas dirigidas al Gobierno sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, termina como la votación de una moción en la que la Cámara fija su posición respecto al asunto debatido* (Santaolalla, 2013, p. 441).

Desde un punto de vista político, esta figura, con la natural consecuencia asociada de la moción derivada, o sin ella, posee una resonancia política mucho mayor que las clásicas preguntas orales. No tanto por la brevedad de éstas, sino porque existe otra diferencia política de calado, y es el hecho de que, mientras que las preguntas orales generan un diálogo bilateral entre el parlamentario que pregunta y el ministro titular de la materia por la que se inquiere, en las interpelaciones el diálogo es multilateral al poder participar miembros de distintos grupos parlamentarios interesados en el asunto interpelado, lo que produce una amplificación del debate político con más actores intervenientes. Con todo, y como recuerda Torres del Moral, el problema fundamental de la moción es que sus efectos son limitados, ya que *la Cámara no puede obligar al Gobierno a cumplir dicha moción. Lo único que puede hacer es aprobar otra moción recordando al Gobierno su incumplimiento* (Torres del Moral, 2004, p. 193).

De ahí que una moción de reprobación proyecte un mensaje más claro y rotundo del sentir de la Cámara sobre la actuación general o particular de un miembro del Gobierno que, en caso de ser mayoritariamente apreciada de modo negativo, mine la confianza general del Parlamento en el propio Consejo de Ministros al visibilizar una debilidad gubernamental.

Este instrumento, pues, se encuadra jurídicamente entre las potestades que, ex artículo 66.2 CE atribuye la Constitución a las Cortes Generales. No obstante, se encuentra, paradójicamente, huero de referencias normativas a posteriori, toda vez que el ejercicio de esta específica función no encuentra recorrido normativo expreso que articule las consecuencias asociadas al triunfo de una moción de reprobación, por lo que el correlato lógico de una Cámara que retira su confianza a un miembro del Gobierno es nulo.

En cuanto a las proposiciones no de ley, su objetivo principal es que la Cámara se pronuncie sobre una cuestión concreta, mostrando su opinión o instando al gobierno a actuar en consecuencia. Como veíamos se encuadran entre los instrumentos de control-impulso, encaminadas a ejercer presión sobre el Gobierno, para condicionar e influir en sus decisiones o manifestar el sentir de la Cámara sobre algún tema concreto. En este caso, se insta al presidente al cese de alguno de los miembros de su Gobierno, sin embargo, estas resoluciones tampoco tienen carácter vinculante.

En ambos casos, ni la moción ni la proposición no de ley resultan vinculantes, toda vez que la interpretación del artículo 100 CE ha venido en señalar que, fruto del modelo del principio de canciller que preside la configuración constitucional del Ejecutivo, que afirma que: *Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente*, la

composición y denominación del gobierno es competencia única y discrecional de su presidente, por lo que la intervención parlamentaria de la Cámara, fuera de los supuestos de control extraordinario previstos en los artículos 112 CE —cuestión de confianza— y 113 CE —moción de censura— para el presidente del gobierno no encuentra acomodo constitucional para cesar eventualmente a cualquier miembro del gobierno. Ello acaba produciendo, como señala García Roca, una «centralización del poder» en la figura del Presidente difícilmente compatible con el sentido y naturaleza de un Gobierno parlamentario (García Roca, 2003, p. 62).

De ahí que, en directa conexión con lo recogido en el artículo 108 CE, *El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*, el vehículo solidario sobre el que se ejerce esta responsabilidad, en su grado máximo y extraordinario, sea la moción de censura contra el presidente del Gobierno, pero no frente a cada uno de sus ministros individualmente considerados, por lo que no cabe una suerte de moción de censura ministerial (Fernández Segado, 1984, p. 222), sino sólo y exclusivamente, contra el titular del Ejecutivo (Fernández Sarasola, 2005, p. 289). Ello convierte al reclamo de responsabilidad individual que constituye el sustrato de la reprobación parlamentaria en una responsabilidad difusa (Santolaya, 1981, p. 255) que no tiene más efecto que el puramente moral (Mellado, 1992, p. 144).

La explicación, para algún autor, a cuyo criterio no nos adherimos, es que *el artículo 108 CE es el correlato lógico del artículo 99 CE, puesto que, si el Gobierno nace de la confianza manifestada por el Congreso de los Diputados, es coherente que sea removido igualmente por su decisión (ya sea impulsando y aprobando una moción de censura o denegando la confianza solicitada por el Presidente del Gobierno —arts. 113 y 112 CE—), en estos casos, el ordenamiento jurídico impone los pasos a seguir cuando los controles citados se ejercen* (Matía, 2018, p. 573).

A nuestro juicio, este «correlato lógico» no es tal, ya que no asume que la investidura del presidente del Gobierno es previa a la constitución del Gobierno mismo, pues no ha sido aún nombrado. Sin embargo, no queremos decir en modo alguno que cualquier eventual reprobación parlamentaria debiera conllevar también, constitucionalmente, la remoción de un miembro del Ejecutivo.

Abierto el debate, y si como parece lógico la confianza no sólo debe vincularle con el presidente que lo nombró, sino también con la Cámara, con la que el jefe del Ejecutivo debe mantener de modo constante su confianza, para determinar una «lógica correlación» articulada en torno a la confianza parlamentaria, a nuestro juicio, solo podría exigirse de establecerse expresamente así en el texto constitucional. Sin embargo, en sentido contrario, entendiendo que ante la natural preeminencia del líder del Gobierno no se agotase cualquier responsabilidad política que no se articulase en torno a él, señala García Roca que lo que debería encontrarse es una previsión de interdicción en la Constitución (García Roca, 2003, p. 86).

Indudablemente, esto plantea algunas cuestiones jurídico-políticas que conviene señalar al efecto de entender su problemática constitucional, dado que, en el modelo actual, esta acción de rechazo político sin consecuencias convierte en fútil la acción parlamentaria, diluyendo la eficacia de la función de control y, con ello y aún más importante, el sentido y naturaleza del principio de separación de poderes en un régimen parlamentario. Régimen que, como es conocido, y a diferencia del modelo presidencial, articula sus relaciones con el poder ejecutivo desde la confianza que, naturalmente, se quiebra con la aprobación de la reprobación parlamentaria.

Por ello, puede parecer sensata la opción que plantea Torres del Moral, quien sostiene que *no sólo son constitucionales las mociones de reprobación de los ministros con intención censora, sino que el Presidente del Gobierno debería asumir la obligación de cesar al ministro reprobado aunque no parezca estar jurídicamente obligado a ello por la letra de la Constitución* (Torres del Moral, 2004, p. 208).

Sin embargo, a nuestro juicio, este planteamiento choque irremediablemente con la redacción actual del precitado artículo 100 CE que otorga al presidente del Gobierno la competencia exclusiva para proponer el nombramiento y separación —cese— del resto de miembros de *su Gobierno*. Así como la comprometida posición en la que queda el artículo 108 en su redacción actual, toda vez que el Gobierno ya *no responde solidariamente en su gestión*, por lo que resulta evidente que lo que aquí se propone es un modelo de respuesta o control individual de cada uno de sus miembros. Cuestión que, como planteó en tiempos algún autor, debiera resolverse mediante una convención constitucional en el seno del Parlamento que obligase al ministro reprobado a su remoción por parte del presidente del Gobierno (Santolaya, 1981, p. 255-256).

Cuestión distinta es la que opera cuando la reprobación se proyecta no contra un miembro del Gobierno o cualquier alto cargo sino, por ejemplo, contra un funcionario público no vinculado políticamente por el ejercicio de sus funciones administrativas pero sí expuesto por alguna circunstancia política que, para la oposición, o bien para la mayoría, pueda generar rechazo. Naturalmente, en este caso, un eventual rechazo de la Cámara no podría conllevar, en un Estado constitucional de Derecho la separación del servicio y la pérdida de la condición de funcionario. La reprobación, pues, sólo debiera predicarse de los miembros del Gobierno, puesto que, en caso contrario, el ejercicio de potestades y funciones administrativas podría ser objeto de fiscalización política, minando con ello la independencia de cualquier empleado público que viese amenazado su puesto de trabajo.

Hay que tener en cuenta que, en lo anteriormente señalado, habría, a su vez, que matizar dos aspectos que, desde un punto de vista administrativo, confluyen en la naturaleza funcionarial; a saber: la neta diferenciación existente entre el personal directivo y el alto cargo. Aunque, en virtud de la normativa en vigor, para la inmensa mayoría de los puestos de alto cargo se exija poseer la condición de funcionario del Subgrupo A1, esa

condición se predica para la totalidad de los puestos directivos de las Administraciones Públicas.

Esta precisión nos sirve para profundizar en lo señalado algunos párrafos antes, ya que no es lo mismo, por ejemplo, reprobar a un subdirector general del Estado, vinculado a un director general o subsecretario, entre otros, que a un alto cargo con directa vinculación gubernamental. En el primer caso, una reprobación no tendría sentido, mientras que en el segundo caso, sí.

### III. LA REPROBACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES

#### 3.1. Orígenes: el caso del aceite de colza

En 1981, se produjo en España, concretamente en la Comunidad de Madrid, una masiva intoxicación por el uso del aceite de colza para consumo humano. Una intoxicación que afectó a cerca de veinte mil personas, causando la muerte de casi trescientos cincuenta de ellas.

El 16 de septiembre de ese año, se produjo un tenso debate sobre la cuestión en el Congreso de los Diputados, justo en un año en el que, junto con el Golpe del 23-F y la paulatina descomposición del partido del Gobierno, la Unión de Centro Democrático, existía una fuerte crítica política de la oposición.

En dicho debate, en el que el Ejecutivo rehuía su responsabilidad en la gestión de la crisis, se planteó la primera reprobación parlamentaria de cinco ministros directa o indirectamente implicados: Agricultura (Jaime Lamo de Espinosa), Economía y Comercio (José Antonio García Díez), Hacienda (Jaime García Añoveros), Industria y Energía (Ignacio Bayón), Sanidad y Consumo y Trabajo y Asuntos Sociales (Jesús Sancho Rof).

La reprobación, planteada por el principal partido de la oposición, el PSOE, no recabó el apoyo de la Cámara, siendo rechazada pese a la fragilidad del partido gubernamental. Entonces, ante la novedad, se expresaron las primeras dudas jurídicas sobre la constitucionalidad de la figura, resueltas por el vacío normativo existente y una laxa interpretación del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en cierto modo, de la propia Constitución, ya que del tenor de los artículos 98.2 y 108 CE podían inferirse interpretaciones de un signo u otro.

El rechazo a su aprobación, esperado, sirvió, no obstante, para abrir la puerta a la consolidación de la figura, aunque el escenario político posterior imposibilitaría durante largo tiempo cualquier viabilidad<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Tras la Elecciones Generales de octubre de 1982 se abrió un largo periodo de mayorías absolutas para el PSOE (1982-1986, 1986-1989, 1989-1993) en los que, pese a múltiples escándalos, paradójicamente, no se plantearon mociones de reprobación, muy probablemente ante la evidencia de su nulo éxito. No

### 3.2. Teoría y práctica

Con posterioridad, se han presentado hasta el momento cerca de dos largas centenas de propuestas de reprobación que, por su volumen, no merece más que reseñar. Sí nos centraremos, lógicamente, en las que han triunfado en distintos momentos desde la II Legislatura<sup>7</sup>.

Así, la primera reprobación parlamentaria «exitosa» se produjo durante la VIII Legislatura, en diciembre del año 2007 cuando, con ocasión de los graves problemas del transporte en Cataluña, se presentaron por el PP varias mociones consecuencia de interpelación para reprobar a la Ministra de Fomento. En el Congreso, dada la mayoría, si bien no absoluta, del PSOE, pudo evitar su aprobación por apenas tres votos —173 en contra frente a los 170 a favor— pero, en el Senado, la moción pudo sumar el apoyo de 120 senadores, frente a los 116 en contra y 14 abstenciones. Con todo, en los estertores de la legislatura, que sería disuelta apenas cuatro semanas después, la moción no tuvo consecuencias políticas asociadas más allá de las históricas al convertirse en el primer triunfo de una reprobación parlamentaria. La Ministra no sólo no fue cesada, sino que, en la siguiente legislatura, permaneció en el cargo durante otro año más.

Posteriormente, la creciente tensión en las relaciones gobierno-parlamento en las subsiguientes legislaturas conllevó la presentación de numerosas mociones de reprobación tras cuestionadas actuaciones de algunos titulares de departamentos ministeriales.

No obstante, no sería hasta la XII Legislatura (julio de 2016-febrero de 2019), que consolidó la política de bloques consecuencia del escenario de fragmentación parlamentaria, cuando las mociones de reprobación se sucedieron con éxito (García-Escudero, 2003, p. 168). Así, el 16 de mayo de 2017 fue reprobado por primera vez un ministro en el Congreso de los Diputados. Fue el caso del Ministro de Justicia, Rafael Catalá, por obstaculizar investigaciones relacionadas con la corrupción en el marco de la Operación Lezo que afectaba a cargos del PP en la Comunidad de Madrid. La particularidad adicional de esta primera exitosa reprobación es que, por vez primera, no se circunscribió a miembros del Gobierno, sino que también afectó a otras altas autoridades del Estado, como José Manuel Maza, Fiscal General

---

obstante, sí se presentó la segunda moción de censura de nuestra historia democrática en marzo de 1987 tras la elección de un nuevo líder del entonces principal partido de la oposición, Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha, al objeto de reforzar su figura pública, ya que no era diputado en el Congreso, por lo que su visibilidad política quedaba enormemente diluida.

<sup>7</sup> Baste como revelador dato esta información aparecida en un medio de comunicación digital. Durante la XIV Legislatura (2019-2023), «El Congreso recibió 67 mociones para reprobar a cargos del Gobierno en la legislatura que llega a su fin: es la cifra más alta de la democracia». Puede verse aquí: <https://www.businessinsider.es/politica/congreso-registra-record-67-mociones-reprobacion-gobierno-1184546>. Previamente, el mayor volumen se había producido durante la XII Legislatura (2016-2019), en la que se registraron diecinueve.

del Estado, y Manuel Moix, Fiscal Jefe de la Fiscalía Anticorrupción. Esta moción de reprobación fue aprobada por amplia mayoría, 207 votos a favor frente a 134 votos en contra.

Poco después, serían reprobados por el Congreso de los Diputados el Secretario de Estado de Seguridad, José Antonio Nieto —primer y, hasta el momento, único secretario de Estado reprobado—, y el Ministro de Hacienda y Función Pública, Cristóbal Montoro, los días 21 y 29 de junio de 2017, respectivamente. El primero, por reunirse con un detenido por corrupción<sup>8</sup>; y, el segundo, derivado de la declaración de inconstitucionalidad de la amnistía fiscal por parte del Tribunal Constitucional<sup>9</sup>.

Con todo, la particularidad de esa Legislatura se pudo apreciar pocos meses antes cuando, ya iniciada la Legislatura, pero aún durante la larga interinidad del Gobierno en funciones —diciembre 2015-octubre 2016— se produjo la reprobación parlamentaria del Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, mediante una proposición no de ley presentada en la Comisión de Interior el 18 de octubre de 2017 como consecuencia de las grabaciones de conversaciones contra la oposición en su despacho con el director de la Oficina Antifraude de Cataluña. La reprobación en la Comisión salió adelante con todos los votos a favor, salvo el del partido del Gobierno.

Una semana después, pero ya por el Pleno, fueron reprobados el mismo día 24 de octubre, los ministros de Interior —Juan Ignacio Zoido— y Exteriores —Alfonso Dastis—, por el mismo motivo, el incumplimiento de las cifras acordadas con la Unión Europa para acoger refugiados. Estas reprobaciones, en medio de la debilidad parlamentaria gubernamental, salieron adelante con 170 votos a favor, 136 en contra y 35 abstenciones.

Apenas quince días después, el 7 de noviembre, sería de nuevo reprobado Alfonso Dastis, a causa de sus declaraciones sobre la no enseñanza del castellano en la escuela pública de Cataluña.

Por último, de esa Legislatura, el 29 de mayo, dos días antes del debate de la moción de censura que haría caer al Gobierno, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Dolors Montserrat, sería reprobada por el incumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. La moción fue aprobada por 167 votos a favor, 133 en contra y 37 abstenciones.

El nuevo Gobierno surgido del triunfo de la moción de censura, fruto de su mayor debilidad parlamentaria, fue también objeto de varias reprobaciones exitosas. Así, la Ministra de Justicia, Dolores Delgado, fue reprobada hasta en tres ocasiones entre las dos Cámaras, en apenas dos meses. La primera reprobación fue aprobada el 22 de septiembre de 2018 en el Senado, al estimar el Grupo Popular que la ministra había abandonado al poder judicial y al juez instructor de la causa del *procés*, Pablo Llarena, ante la de-

---

<sup>8</sup> Fue aprobada por 167 votos, por 131 noes y 33 abstenciones.

<sup>9</sup> Esta reprobación fue aprobada por 197 votos a favor, 135, en contra y 5 abstenciones.

manda presentada en Bélgica, por el expresidente de la Generalitat Carles Puigdemont y cuatro exconsejeros fugados; la segunda fue votada el 9 de octubre en el Congreso de los Diputados y la tercera, el 22 de noviembre, siendo esta última debida a que en el escrito de acusación de la Abogacía del Estado en el marco de la causa del *procés*, sólo se acusara de sedición a los procesados, obligando a la Abogacía a modular su pretensión inicial. Todas ellas fueron aprobadas.

En síntesis, frente a las cerca de doscientas iniciativas de reprobación parlamentaria presentadas, tan sólo un breve número consiguieron recabar el apoyo de las Cámaras, especialmente del Congreso de los Diputados donde, por su posición nuclear para la estabilidad política y gubernamental, resultan más relevantes políticamente. No obstante, en la vigente XVI Legislatura, y fruto de la anómala situación de divergencia de mayorías existente en el Congreso y el Senado, la mayoría absoluta de la que goza la oposición en la Cámara Alta le permite presentar cómodamente reprobaciones con triunfo político garantizado.

Ejemplo de ello han sido las reprobaciones durante la XV y XVI Legislaturas. En la primera, la XV, se produjo el novedoso escenario de una triple reprobación a un ministro, el Ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, quien fue reprobado por las dos Cámaras en tres momentos en el lapso de un único año<sup>10</sup>, un suceso único en nuestra historia parlamentaria que debe, por su proyección, inducir a una reflexión sobre la permanencia en el Ejecutivo de quien, repetidamente, haya sido objeto de rechazo político parlamentario por su gestión ministerial.

En lo relativo a la actual XVI Legislatura, tan sólo se ha producido dos reprobaciones exitosas al mismo ministro, el de Transportes y Movilidad Sostenible, Óscar Puente, en menos de siete meses. La primera tuvo lugar el 25 de septiembre de 2024 en el Senado, donde fue reprobado a causa de los problemas ferroviarios en varias partes del territorio<sup>11</sup>, mientras que la segunda se produjo en el Congreso de los Diputados el 20 de mayo de 2025, teniendo como fundamental la atención recibida por los viajeros en las estaciones de tren el pasado 28 de abril durante el apagón eléctrico y el 5 de mayo por los retrasos y la paradas de convoyes a consecuencia del robo de cable en la línea de alta velocidad Madrid-Andalucía<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Así, la primera tuvo lugar el 9 de febrero de 2023 en el Congreso de los Diputados cuando, con ocasión de la llamada «tragedia de Melilla», en la que fallecieron una veintena de inmigrantes irregulares en junio de 2022, el Ministro fue reprobado por 173 votos a favor, 160 en contra y 15 abstenciones. La segunda se produjo un año después, en el Senado, el 21 de febrero de 2024, como consecuencia tras los asesinatos de dos guardias civiles mientras luchaban contra el narcotráfico en Barbate (Cádiz), a bordo de una lancha. Esta iniciativa salió adelante con 148 votos frente a 96 en contra. Por último, la tercera tuvo lugar en el Congreso apenas ocho días después, el 29 de febrero, por el mismo motivo que en el Senado, siendo votada a favor por 171 diputados y, en contra, 165, con 11 abstenciones.

<sup>11</sup> La moción sumó el apoyo de 155 senadores, con 100 votos en contra y 3 abstenciones.

<sup>12</sup> Esta moción alcanzó los 170 votos a favor, 163 en contra y 13 abstenciones.

Recientemente, el 18 de junio, por segunda vez —la primera se produjo el 8 de mayo de 2024—, fue reprobado el Fiscal General del Estado, Álvaro García Ortiz, por un doble motivo: estar investigado por un delito de revelación de secretos y por incumplimiento grave y reiterado de sus funciones y el desempeño de su cargo.

### **3.3. Teoría y práctica autonómica. El caso de la Comunidad de Madrid**

En un paralelismo evidente a lo que determina la Constitución con respecto al Gobierno de la Nación, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece un sistema de nombramientos y ceses de los miembros del Consejo de Gobierno, así como un marco de exigencia de responsabilidades, muy similar al diseñado por aquella.

En consecuencia, conforme el artículo 17.1 EACM, el Presidente de la Comunidad es el único órgano que *designa y separa a los Vicepresidentes y Consejeros*, idea reforzada en el artículo 22.2 EACM, que establece que *los miembros del Gobierno serán nombrados y cesados por el Presidente*. Se veda así la posibilidad del cese individual de un miembro del Gobierno a consecuencia de cualquier iniciativa parlamentaria.

En cuanto a la exigencia de responsabilidad por parte de la Asamblea al Gobierno, el artículo 20.1 EACM delimita su alcance a la exigencia de responsabilidad política del Presidente o del Gobierno en su conjunto a través de la moción de censura. Una idea de la responsabilidad solidaria del Gobierno sobre su gestión que no sólo se predica de la Comunidad de Madrid, sino que también tiene su reflejo en la mayoría de los Estatutos de Autonomía. Con todo, y según señala García Roca (García Roca, 2003, p. 12), sólo en el País Vasco se intentó una enmienda que introdujera una moción de censura individual. Sin embargo, la oposición fue mayoritaria, argumentándose, precisamente, los límites constitucionales a estos efectos, previstos en los artículos 100 y 108 CE.

En cuanto a su práctica, a partir de la XII Legislatura la Mesa de la Asamblea de Madrid observa un criterio consolidado para no admitir este tipo de iniciativas en consonancia a con el Estatuto y el propio Reglamento de la Asamblea, toda vez que ni uno, y en consecuencia el otro, recogen esta figura entre las iniciativas parlamentarias de control, entendido este como exigencia de responsabilidad individual a un miembro del Gobierno.

De tal forma que, incluso, podría entenderse que la utilización de una Proposición No de Ley como instrumento para exigir la reprobación de la acción política y, consecuentemente, el cese de un miembro del Gobierno bordea el fraude de ley para esquivar los requisitos estatutarios y reglamentarios que se encuentran taxativamente determinados para reclamar esa

responsabilidad, que debe ser al Presidente o al Gobierno en su conjunto a través de la moción de censura.

Esto es debido a que supone una clara interferencia en la competencia que tiene exclusivamente atribuida el Presidente en el artículo 22.2 del Estatuto, sin que la Asamblea de Madrid tenga ninguna capacidad de intervención ni para designar ni para separar a los miembros del Consejo de Gobierno. La realidad es que no existe ningún artículo ni en el Estatuto ni en el Reglamento que regule, ni siquiera cite, esta posibilidad para tramitar la reprobación o censura individual de los Consejeros, dado que en el Estatuto, y en su desarrollo a estos efectos, por vía del Reglamento de la Asamblea, se optaba por el sistema parlamentario racionalizado, concretando una clara articulación de la división de poderes, y contemplando únicamente la moción de censura como figura jurídica para exigir la responsabilidad política del Presidente o del Gobierno.

Frente a esto se opone un argumento basado en la praxis parlamentaria que se había convertido en habitual, y es que hasta la XII Legislatura se venían admitiendo a trámite las reprobaciones de los Consejeros del gobierno regional a título individual por esta vía, es decir, forzando las Proposiciones No de Ley para dotarlas de un mayor alcance al previsto por su propia naturaleza. Resultando así un cajón de sastre para todo aquello que no tiene una figura parlamentaria propia y específica dentro del Reglamento de funcionamiento de la Cámara.

Por ello, los acuerdos *praeter legem* adoptados previamente por diferentes Mesas venían a suplir la omisión, que ahora ya se ha resuelto por parte del Estatuto y el Reglamento de la Asamblea, sobre este tipo de iniciativas. Omisión que no puede considerarse un descuido del legislador sino, más bien, consecuentemente a lo expuesto viene determinada por el esquema de exigencia de responsabilidad diseñado en el Estatuto.

Por tanto, se podría llegar a considerar que la admisión de la iniciativa en su contenido literal, de reprobación y cese de un consejero, supone una interpretación *contra legem*, toda vez que, conforme se ha razonado anteriormente, dicha omisión debe entenderse como una voluntad expresa del legislador que ha optado por no dar cabida a las mismas, y ello se desprende sin ningún género de dudas de una interpretación sistemática tanto del Estatuto como del Reglamento a estos efectos.

Siendo así, es numerosa, clara y contundente la doctrina constitucional, por todas STC 191/2013, que fija una clara subordinación de los usos o costumbres al derecho positivo contenido en las normas citadas, señalando que *los usos parlamentarios no pueden esgrimirse en contra de lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras* (FJ 5).

## IV. ALGUNOS SUPUESTOS CONTROVERTIDOS

### 4.1. La STC 98/2019, de 17 de julio: la reprobación del Rey por el Parlamento de Cataluña

El Pleno del Parlamento de Cataluña, el 11 de octubre de 2018, adoptó la Resolución 92/XII, sobre la priorización de la agenda social y la recuperación de la convivencia. En dicha resolución, su punto segundo versaba sobre «Instituciones y Administraciones», donde se contenía el siguiente tenor:

«El Parlamento de Cataluña, en defensa de las instituciones catalanas y las libertades fundamentales:

- a) Insta a todas las instituciones del Estado a garantizar la convivencia, la cohesión social y la libre expresión de la pluralidad política en el Estado. En este sentido, repreueba los actos represivos contra la ciudadanía y condena las amenazas de aplicación del 155 de la Constitución, la ilegalización de partidos políticos catalanes, la judicialización de la política y la violencia ejercida contra los derechos fundamentales.
- b) Insta a las instituciones y partidos catalanes al diálogo, al acuerdo y al respeto de la pluralidad de las diferentes opciones de todos los catalanes.
- c) Rechaza y condena el posicionamiento del Rey Felipe VI, su intervención en el conflicto catalán y su justificación de la violencia por los cuerpos policiales el 1 de octubre de 2017.
- d) Reafirma el compromiso con los valores republicanos y apuesta por la abolición de una institución caduca y antidemocrática como la monarquía».

El Consejo de Estado, en su dictamen previo —número 892/2018, de 25 de octubre—, a la impugnación de la disposición normativa autonómica por parte del Gobierno, señaló que: *Las mociones de reprobación constituyen una manifestación de la función de control que los Parlamentos ejercen sobre el Gobierno con el que mantienen la relación de confianza parlamentaria, configurándose como un mecanismo apto para expresar un juicio crítico o mostrar insatisfacción en relación con la actuación del sujeto al que se dirigen*, por lo que: *No son, empero, instrumentos de exigencia de responsabilidad política, pues ésta sólo puede materializarse a través del cauce específicamente establecido al efecto, esto es, la moción de censura. Se trata, por el contrario y según se ha indicado, de instrumentos que permiten manifestar públicamente disconformidad con la actividad desplegada por los sujetos sometidos al control de la correspondiente Cámara y que no llevan aparejado ningún efecto jurídico.*

Todo ello le lleva a concluir que *con independencia de cuáles sean los efectos que puedan derivarse de dicho mecanismo reprobatorio, lo que no cabe admitir es que una Cámara autonómica pueda emplear este tipo de instrumentos para enjuiciar la actuación de sujetos, instituciones o entidades ajenas al ámbito al que se extiende*

*esa función de control, ámbito en el que, en este caso, no se encuentra incardinada la Jefatura del Estado.*

El Tribunal Constitucional, en su sentencia —que acogerá el recurso del Gobierno y declarará la inconstitucionalidad de lo recurrido—, asumió el parecer del Consejo de Estado al señalar que si *el ordenamiento constitucional sitúa al rey como jefe del Estado y símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56.1 CE) y que, dentro del ámbito propio de un sistema de monarquía parlamentaria, se mantiene totalmente ajeno a toda controversia política, al margen de los diferentes poderes públicos y, por tanto, en un plano diferente al del resto de las instituciones del Estado (en el caso de autos, las autonómicas de Cataluña), no teniendo ninguna intervención en su normal desenvolvimiento, excepción hecha de los actos concretos en que se hace visible la inserción en el Estado de la organización institucional de la Comunidad Autónoma, habrá que concluir, primeramente, que aquellas afirmaciones de «rechazo» y «condena» al rey son contrarias a los artículos 1.3 y 56.1 CE, que determinan el estatus constitucional del monarca.*

Lo que le lleva a concluir, poco después, que *si la persona del rey es inviolable y está exenta de toda responsabilidad por sus actos (art. 56.3 CE), cualquier decisión institucional de un órgano del Estado, en este caso del Parlamento de Cataluña, que pretenda emitir aquel doble juicio de contradicción u oposición, así como de reprobación, en los términos antedichos, hacia la persona del rey, resultará contrario al mencionado estatus constitucional del monarca, pues la imputación de una responsabilidad política y la atribución de una sanción, igualmente política, en forma de «rechazo» y de «condena» a una persona a la que la Constitución le confiere la doble condición de inviolabilidad y de exención de responsabilidad, contraviene directamente el artículo 56.3 CE, porque supone desconocer este estatus que la Constitución le reconoce al rey, al atribuirle una responsabilidad que es incompatible con su función constitucional (FJ 4).*

En definitiva, la reprobación parlamentaria del Rey en un régimen parlamentario en el que la configuración de su titular se sitúa como actor *súper partes* ajeno al devenir político-parlamentario supone una alteración del forma política que el Constituyente señaló para el Estado en el artículo 1.3 CE, porque implica contaminar políticamente a quien debe garantizar la estabilidad y operatividad del sistema sin interferir en él (Castillo, 2019, p. 486). Máxime, teniendo en cuenta que la crítica política vertida sobre el jefe del Estado que funda la reprobación se centra en que quien está llamado a velar por el cumplimiento de la Constitución obvie sus responsabilidades cuando la propia vigencia del Estado constitucional le obliga a ello (Gómez, 2021, p. 248) (García Majado, 2021, p. 377).

En suma, y en lo que respecta al núcleo material de nuestro trabajo, la función de control se despliega subjetivamente sobre actores políticos o llamados a acciones de resonancia política, pero carece de sentido dirigirla a quien no está llamado a participar en el devenir del sistema.

Por ello, la trascendencia de esta sentencia, en lo relativo al control parlamentario y, concretamente, la reprobación, es que sirve para establecer una cierta delimitación, si bien no en su totalidad, del marco de su alcance.

## 4.2. La reprobación parlamentaria de miembros de la Mesa de la Cámara: el caso de la Asamblea de Madrid

El caso que presentamos de la Asamblea de Madrid es, a nuestro juicio, inédito en el parlamentarismo español: el intento de reprobación de un miembro de la Mesa de la Cámara.

Si el uso de la reprobación parlamentaria, que se configura jurídicamente como un acto parlamentario de rechazo político, ha ido creciendo en el Congreso y el Senado, en los parlamentos autonómicos su utilización ha crecido aún más, dando lugar a situaciones ciertamente inéditas, pero que a los efectos que aquí interesan resultan sumamente interesantes para ejemplificar algunas de las ideas expuestas.

Partiendo de la idea de que las proposiciones no de ley resultan *una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado*, como señala nuestro Tribunal Constitucional dotando de amplio margen a esta figura, se ha pretendido que dichos debates sean de contenido ilimitado a los efectos que aquí interesan, y que las personas reprobadas ni guarden relación de control con la Cámara que pretende su censura o ni siquiera se encuentren ejerciendo al momento de su reprobación algún cargo de Gobierno.

Así, por ejemplo, encontramos la pretensión del grupo Adelante Andalucía de reprobar a Susana Díaz, ex Presidenta de la Junta de Andalucía y que en ese momento además era diputada del Parlamento que planteaba su reprobación. Iniciativa que, aunque calificada por la Mesa nunca se llegó a sustanciar, pese a contar con un informe por parte de los servicios de la Cámara contrario a su tramitación<sup>13</sup>.

Por un lado, observaban que no era posible censurar a quién había desarrollado funciones de gobierno en el pasado, toda vez que si no resultaba viable una iniciativa de estas características durante su mandato —al vaciarse de contenido la moción de censura— menos aún cuando ya se había abandonado esa responsabilidad.

En segundo lugar, señalaban los servicios de aquella Cámara que tampoco resultaba viable tramitar una proposición no de ley para reprobar a quién en ese momento únicamente ostentaba la condición de diputado, y ello debido a que la fiscalización de las Cámaras resulta sobre los Gobiernos a los que otorgaron su confianza, pero en ningún caso entre sus miembros, entre sus iguales, o no al menos, en cuanto al control político que aquí se trata.

---

<sup>13</sup> Informe núm. 245 de fecha 3 de diciembre de 2019, acerca de la Proposición no de ley en Pleno 11-19/PNLP-000115, relativa a reprobación de los gobiernos socialistas relacionados con la utilización ilegal de los fondos públicos enjuiciados en la causa judicial de los ERE, y con la obstaculización de su recuperación posterior.

Lo contrario, además, cuestionaría la dialéctica minoría-mayoría, abriendo la puerta a la censura de los grupos mayoritarios sobre los minoritarios, estableciéndose así una praxis perversa contraria a la lógica parlamentaria, donde es la minoría quién debe ejercer las funciones de control y censura dentro de la Cámara.

Igualmente, resulta significativo el intento de reprobación del grupo parlamentario de Más Madrid ante la Cámara autonómica madrileña sobre el portavoz de Vox en el Ayuntamiento de Madrid, derivada de una polémica sucedida durante un Pleno consistorial. Resulta evidente que no existe conexión alguna en cuanto a las funciones de control que ejerce la Asamblea sobre los concejales del Ayuntamiento de Madrid.

Otro ejemplo original puede ser la solicitud del Grupo VOX para que la Asamblea de Madrid reprobara al presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y a todo su gobierno, *por ceder a las pretensiones del separatismo y aprobar la Ley de amnistía, ley contraria a la unidad de España, la igualdad de todos los españoles, de nuestra democracia, de la Constitución y el Estado de Derecho*. Su tramitación no puede prosperar en la Asamblea de Madrid dado que esta no tiene la facultad de exigirle responsabilidad política directa al presidente del Gobierno de la Nación.

Sin embargo, a nuestro juicio, el ejemplo más revelador de una utilización perversa de esta figura y su paulatina desconexión con lo que debería ser su verdadero objeto y función resulta del intento de reprobación de Más Madrid esta misma Legislatura sobre los miembros de la Mesa de la Asamblea.

El primer antecedente lo encontramos en el intento de reprobación de la Presidenta de la Cámara por medio de la iniciativa presentada número RGEP 18477(XII)/21, por los Grupos Parlamentarios Más Madrid, Socialista y Unidas Podemos, siendo resuelta por la Mesa señalando que *se comprueba que el mismo no alude a previsión reglamentaria alguna a través de la cual se pretenda su articulación como iniciativa*, porque tal y como se ha razonado, no existe esa posibilidad porque no se prevé así, ni para la Presidenta de la Cámara, ni para el resto de miembros de la Mesa, ni para los Consejeros de Gobierno de manera individual.

Un segundo intento pretendió la reprobación de la Vicepresidenta Primera de la Asamblea. En este caso resultaba evidente que la oportunidad política, que puede entenderse legítima en este tipo de iniciativas, ha viciado completamente su contenido.

Se pretende mediante la PNL 363/2024 la reprobación de la *actuación política de la actual Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid*, sin observar en la proposición ningún otro argumento para ello. Cabe destacar que la Vicepresidenta había sido alcaldesa de un municipio la legislatura anterior, circunstancia que ni siquiera se cita, toda vez que en la misma proposición no de ley, además de su censura, se viene a instar *al Gobierno de la Comunidad de Madrid a tomar nuevas medidas efectivas en la lucha contra la corrupción*.

Esta utilización equívoca y tendenciosa de un instrumento de carácter esencialmente propositivo justifica, a nuestro juicio, una postura contraria a la tramitación de este tipo de iniciativas. Si bien el debate político y la libertad de expresión deben ser elementos especialmente protegidos en la disputa política, una mínima consideración sobre la racionalidad en el funcionamiento de la Cámara no puede ser ajena a una valoración sobre el uso y los contornos de este tipo de instrumentos.

En ese sentido, debemos hacer nuestras las consideraciones de los servicios del Parlamento de Andalucía, especialmente en cuanto a lo que supondría en la alteración de la función de control en la dialéctica parlamentaria de minorías–mayorías. Por ello, no debe advertirse ánimo censor de las Mesas en cuanto a su no calificación, sino como elemento de protección de las minorías de una utilización ilegítima por parte de las mayorías.

No puede esperarse otra cosa de admitirse este tipo de iniciativas que no tienen por objeto un verdadero control de la acción del gobierno. Se abriría la puerta a una recurrente censura por parte de la mayoría sobre los diputados, partidos o grupos de la minoría, toda vez que además cuentan con el suficiente número de votos para sacar adelante estas iniciativas.

Esta protección debe darse aún con mayor intensidad para los miembros de la Mesa, toda vez que el órgano rector, elegido en la sesión de investidura por el Pleno cuenta entre sus integrantes con miembros de diferentes grupos de la Cámara, y su prevalente posición institucional debe encontrar amparo frente a la disputa política. No obstante, la Mesa no puede resultar ajena a la crítica, pero los parlamentos se dotan de instrumentos para que los diputados o los grupos puedan mostrar sus discrepancias hacia su labor.

En este caso, además, ni en el Estatuto ni en el Reglamento de la Asamblea se encuentra regulada la figura de la reprobación. Es por ello que la Mesa de la Asamblea de Madrid tiene una doctrina consolidada desde la XII Legislatura en cuanto a no calificar este tipo de iniciativas, por los motivos señalados, máxime teniendo en cuenta que el Reglamento de la Cámara no contempla que a través de una Proposición No de Ley puedan formularse estas reprobaciones. Por tanto, y como señalaremos a modo de propuesta y conclusión, se requiere una regulación específica que posibilite el uso de esta figura en los parlamentos del siglo XXI.

No podemos dejar de mencionar, en este punto, lo señalado en el Acuerdo aprobado en materia de debate parlamentario en plenos y comisiones: cortesía, decoro y dignidad, por la Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) en su última reunión celebrada el 30 de enero de 2025, donde señalaba que *para reforzar y proteger el debido ejercicio de las funciones de la presidencia y de los miembros de la mesa no debería admitirse como objeto del debate parlamentario en los plenos las alusiones a la labor de estos derivadas del ejercicio de sus funciones reglamentarias. Además, y como consecuencia de que ni la presidencia ni los miembros de la Mesa pueden utilizar los instrumentos que el reglamento ofrece al resto de los diputados, se evitará la realización de referencias personales sobre ellos*.

## V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

De todo lo expuesto se puede inferir que la reprobación parlamentaria carece de la efectividad predicable en un régimen parlamentario, ya que, como una de las manifestaciones de la función de control político, carece de consecuencias jurídicas directas.

Bajo este planteamiento, en nuestra opinión, procedería realizar una reforma constitucional del artículo 100 CE para reforzar la eficacia del control parlamentario sin quebrar la naturaleza propia que posee el modelo de parlamentarismo racionalizado, que propicia la gobernabilidad desde la estabilidad del ejecutivo. Una propuesta novedosa pero coherente con el fundamento del régimen parlamentario y la potestad de control que ejerce.

Así, se propone una nueva redacción de dicho artículo, que quedaría redactado de la siguiente forma, en dos apartados, manteniendo el actual artículo 100 CE como apartado primero: 1. *Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.* 2. *Los miembros del Gobierno serán cesados y sustituidos por el presidente en caso de aprobación de una moción de reprobación en las Cortes Generales.*

Esta reforma, supondría una modificación —mínima— de la configuración esencial del modelo diseñado por el Constituyente, pero tendría importantes efectos a la hora de reforzar la gobernanza y la rendición de cuentas desde la sanción política que supone toda reprobación, dado que, manteniendo el resto de las potestades del jefe del Ejecutivo, permitiría que un eventual rechazo de las Cámaras supusiera el cese del concreto titular ministerial. Es decir, diluiría el «principio de canciller» propio de nuestro parlamentarismo, pero sin afectar a su núcleo sustantivo y a la clara prevalencia del presidente del Gobierno en el sistema.

No podemos olvidar que el eje de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento viene presidido por la confianza, y que esta confianza, si bien se predica del presidente del Gobierno, se debiera también predicar, *uti singuli*, de todos y cada uno de sus ministros e, incluso, de cualquier alto cargo. Como señala García Roca: *Sin responsabilidad individual de los Ministros no puede haber tampoco una verdadera esfera de competencia directa, de decisión autónoma y no dependiente de un superior* (García Roca, 2003, p. 14).

Una idea que en García Roca se establece en una relación de competencia-responsabilidad y que viene a significar que una mayor responsabilidad de los Ministros permite así atenuar el liderazgo presidencial que, por propensión natural, en un sistema como el nuestro, tiende a desbordarse, a pesar de que nuestro modelo parlamentario no esté definido constitucionalmente ni estructuralmente como presidencial. Por ello, para salvaguardar el necesario equilibrio en sus relaciones resulta necesario fortalecer una organización gubernamental entendida como un verdadero órgano constitucional desde el que comience el sistema de pesos y contrapesos y que sirva para minorar los excesos de una presidencia. Con ello, el propio Consejo

de Ministros dejaría de convertirse en *un mero séquito del líder presidencial* (García Roca, 2003, p. 14).

Así, en nuestro entorno encontramos algunas constituciones que recogen esta idea, como el artículo 95.2 de la Constitución italiana de 1947, que establece que *los Ministros serán responsables colectivamente de los actos del Consejo de Ministros e individualmente de los de sus propios departamentos*. Posibilidad que fue objeto de cuestionamiento, resuelto por la Corte Costituzionale mediante su Sentencia núm. 7/1996, admitiendo tal existencia sin conllevar la caída del gobierno en su totalidad.

Del mismo modo, la Constitución portuguesa de 1976 establece que *los miembros del Gobierno estarán vinculados al programa del Gobierno y a los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Ministros* (art. 192), que *el Gobierno será responsable ante el Presidente de la República y la Asamblea de la República* (art. 193), que *el Primer Ministro será responsable ante el Presidente de la República y, en el ámbito de responsabilidad política del Gobierno, ante la Asamblea de la República. Los Viceprimeros Ministros y los Ministros de Estado serán responsables ante el Primer Ministro y, en el ámbito de responsabilidad política del Gobierno, ante la Asamblea de la República* (art. 194.1 y 2).

Así, la responsabilidad ministerial, entendida como la responsabilidad política ligada a la obligación de rendir cuentas que deberían tener los ministros de un gobierno al responder por sus actos y decisiones, tanto individualmente como de forma colectiva, ante el Parlamento y la ciudadanía, se vería así, ampliada, al poder ser sancionada con el cese por parte de la Cámara. De tal forma que, aunque el presidente del Gobierno viera limitadamente reducidas sus facultades y, en consecuencia, el *principio de canceller* propio de nuestro régimen constitucional, esa minoración reequilibraría al parlamento sin desnaturalizar sus propias potestades, por lo que no afectaría a la función de *indirizzo* político del ejecutivo.

Esta cuestión es crucial porque una excesiva potenciación del poder legislativo puede producir anómalas situaciones como las producidas frecuentemente durante la IV República francesa (1947-1959)<sup>14</sup> o, coyunturalmente, en estos momentos durante la V República con la presidencia de Macron<sup>15</sup>, en las que la excesiva fortaleza de la Asamblea Nacional dificultaba enormemente, hasta imposibilitarla, la acción de gobierno por la facilidad con la que la Cámara podía hacer caer al ejecutivo.

<sup>14</sup> Muestra de la caracterización débil del gobierno francés durante la IV República radica en el hecho de que tuvo veintidós primeros ministros en apenas doce años, revelando la extraordinaria fortaleza de la Asamblea Nacional en sus relaciones con el Ejecutivo. Ningún primer ministro llegó al año de mandato, siendo lo habitual de apenas dos o tres meses.

<sup>15</sup> La actual presidencia de Macron simboliza, en este punto, el exceso, impropio del esquema de la Constitución de 1959, ya que, en los ocho años de mandato, el presidente de la República ha tenido seis primeros ministros, ninguno de los cuales ha llegado a los dos años de duración, con casos especialmente paradigmáticos de inestabilidad, como los de Gabriel Attal (enero-septiembre de 2024) y Michel Barnier (septiembre-diciembre de 2024).

Nuestra pretensión con la propuesta de reforma constitucional es bien distinta, y tiene otro enfoque que se sitúa en la *fiducia* parlamentaria que define las relaciones entre el gobierno y el parlamento a lo largo de la legislatura. Un enfoque que busca reequilibrar sin desnaturalizar el modelo establecido por el Constituyente en 1978, ya que carece de sentido, por resultar contrario al principio mayoritario esencial en cualquier sistema democrático, que un voto mayoritario de rechazo por parte la Cámara no se traduzca en la renuncia o cese del miembro del Ejecutivo reprobado, quien ve censurada su gestión por parte del órgano constitucional llamado a controlar su labor política.

Evidentemente, también somos conscientes, tal y como ese refleja en el presente estudio, de la posible perversión del sistema propuesto, toda vez que, en un escenario como el actual de excesiva fragmentación parlamentaria y política de bloques, la significativa atomización representativa en el Congreso de los Diputados y la disonancia de mayorías en las dos Cámaras puede producir un uso excesivo pero, naturalmente, ello se produce porque en esas situaciones el gobierno carece de una mayoría estable y la función de control parlamentario se ejerce con mayor eficacia.

Este contexto, con todo, no diluye la bondad y la necesidad de la propuesta planteada, ya que el ostensible desequilibrio en favor del gobierno por su carácter impulsor frente a la natural centralidad del parlamento requiere, para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas, que el gobierno, siquiera mínimamente, vea debilitada su posición en sus relaciones con el órgano que le otorga la confianza.

Por las cuestiones y problemas señalados, la reforma constitucional no sería suficiente y, junto a esta, debería llevarse a cabo una reforma en los Reglamentos de Congreso y Senado, para establecer una iniciativa parlamentaria específica que desarrolle tanto su procedimiento de tramitación como los requisitos claramente definidos para el alcance de su objetivo, entre ellos, considerándose imprescindible su aprobación en ambas Cámaras, así como mayorías cualificadas, de la misma forma que resultan necesarias para la moción de censura, moderando con ello un uso excesivo o irracional de este «nuevo» instrumento jurídico, ahora sí, colmado de efectos prácticos.

En todo caso, hemos de señalar que esta propuesta no es ajena a nuestra historia constitucional, la Constitución de 1931 en el artículo 64 establecía que: *El Congreso podrá acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus ministros*, y su artículo 75 señalaba que a los Ministros habría que separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negasen de modo explícito su confianza. Si bien el Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 no abordaba este instrumento específico, este precepto constitucional si fue desarrollado y completado por el artículo 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934 que, como se reclama ahora, detallaba el régimen jurídico de esta importante institución de control político (Oliver, 2018, pp. 15-16). Si bien es cierto que el alcance de este precepto fue muy limitado cuando estuvo en vigor

dado que, según reseña Giménez Martínez, de 18 crisis gubernamentales que se dieron durante el periodo 1931-1936, tan solo dos surgieron en el Parlamento (Giménez, 2015).

El abandono de esta figura por parte del constituyente de 1978 es deliberado, probablemente por la necesidad de propiciar Gobiernos duraderos y estables. En consecuencia, sendas enmiendas, pidiendo la introducción de la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno, presentadas en el Congreso por los Grupos Socialista y Socialistas de Cataluña, fueron retiradas ante de su debate.

Sin embargo, partiendo de una premisa básica de cualquier sistema democrático, no puede haber poder sin control, no hay control sin responsabilidad y no hay responsabilidad sin mecanismos de exigencia, no debemos dejar que, como denuncia Bustos (Bustos, 2001), la responsabilidad política sea una mera ficción, sin consecuencias jurídicas. Y de ahí también que no pueda exigirse sin amparo constitucional y un adecuado desarrollo legal y reglamentario. Lo contrario, su exigencia sin una cobertura normativa que la posibilite, determine su procedimiento y su alcance, nos deja al albur de la arbitrariedad y, por tanto, nos aleja del ideal democrático. La Ley no se opone a la democracia, sino que la sostiene.

## VI. CONCLUSIONES

La reprobación parlamentaria se configura como un mecanismo que, incardinado en la función de control que ejercen las Cámaras ex artículo 66.2 CE, posee una naturaleza y una virtualidad propia, ya que, fruto del diseño constitucional del eje de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo establecido por el Constituyente, la eventual aprobación de la misma carece de efectos jurídicos vinculantes, ya que el modelo de canciller diseñado en el artículo 100 CE determina la exclusiva responsabilidad del presidente del Gobierno en lo relativo al nombramiento y cese de los ministros.

Este diseño resta eficacia al ejercicio de la función de control, ya que le dota, exclusivamente, de significante político sin consecuencias obligadas, diluyendo el control parlamentario o limitándolo a efectos dentro del ámbito de la esfera política de un menor alcance, restringiendo el contenido de la potestad parlamentaria y su sentido en el marco del equilibrio de poderes en el Estado Constitucional.

No obstante, como hemos tenido ocasión de analizar, la reprobación, en el ámbito autonómico, ha propiciado también situaciones anómalas que han distorsionado su función, como el supuesto de la reprobación del Rey por parte del Parlament de Cataluña, o la reprobación de miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid en ejercicio. Situaciones de honda controversia jurídica que, en el caso de la reprobación del jefe del Estado, fue recurrido al Tribunal Constitucional, quien señaló su improcedencia.

En ese sentido, sugerimos una propuesta de *lege ferenda* que serviría para mejorar la calidad y eficacia de nuestra democracia parlamentaria. Así, planteamos una reforma constitucional del artículo 100 CE, y consecuentemente la reforma de los Reglamentos del Congreso y Senado, para fortalecer al Parlamento, dotándolo de un instrumento perfectamente definido, específico en cuanto a su objetivo, tramitación y requisitos, situándolo en una posición ligeramente más reequilibrada con respecto a la prevalencia del Ejecutivo, sin diluir la preeminente configuración que el Constituyente quiso establecer en sus relaciones con el Legislativo.

Con ello, lograríamos dos efectos conexos. El primero, fortalecer la centralidad del Parlamento que, aunque en estos momentos, y fruto del escenario de fragmentación parlamentaria, es un actor mucho más activo y funcionalmente poderoso que en la época del bipartidismo, no menos cierto resulta que su mayor centralidad es debida a que la mayoría gubernamental no es sólida y necesita de la concurrencia constante de voluntades de varios grupos parlamentarios para poder desarrollar su programa legislativo.

En segundo lugar, hacer más eficaz la rendición crítica de cuentas y, con ello, mejorar la calidad democrática. Esta cuestión es fundamental no sólo para fortalecer institucionalmente el proceso político, sino para acercar los intereses y preocupaciones de los ciudadanos a un parlamento que, en no pocas ocasiones, se muestra alejado de la realidad social.

Por último, no podemos obviar que, cuando un dirigente público es mayoritariamente reprobado en la Cámara queda, consecuentemente, señalado por la sociedad en su conjunto, por lo que ese rechazo político-parlamentario ya tiene una carga de censura política relevante, si a su vez se quisiera una consecuencia práctica, como es la remoción del cargo, es necesario desarrollar un instrumento específico que desarrolle unas reglas del juego definidas y concretas, con unos límites constitucionalmente fijados de antemano y que parta del reconocimiento de la autonomía funcional del Gobierno.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Aragón Reyes, Manuel (1986). «El control parlamentario como control político». *Revista de Derecho Político*, núm. 23, pp. 9-39.
- Bustos Gisbert, Rafael (2001). *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid: Colex.
- Casal Oubiña, Daniel (2023). «Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones Gobierno-Cortes Generales en España (2000-2022)». *Fórum*, núm. 24, pp. 229-259.
- Castillo López, Fernando (2019). «Nulidad de la resolución del Parlamento de Cataluña que desconoce la configuración constitucional de la corona. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 98/2019, de 17

- de julio. Impugnación de disposiciones autonómicas núm. 5813-2018. (BOE núm. 192, de 12 de agosto de 2019)». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 107, pp. 477-489.
- Delgado Ramos, David (2019). «Teoría y práctica de la moción de censura: notas críticas a propósito de la experiencia reciente». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19, pp. 1-24.
- Delgado Ramos, David (2018). Problemas actuales del Derecho parlamentario. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso (2008). *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Ed. Colex.
- Fernández Sarasola, Ignacio (2005). «Algunas reflexiones en torno a la primacía del presidente en el gabinete ministerial». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, pp. 279-293.
- Fernández Segado, Francisco (1984). «Las mociones de reprobación, un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 1, pp. 205-247.
- Fondevila Marón, Manuel (2025). *Teoría jurídico-política de la Oposición. La Oposición política en la era de la polarización*. Barcelona: Editorial Atelier.
- García Majado, Patricia (2021). «Significado y alcance de la inviolabilidad del rey». *Revista de Derecho Político*, núm. 47, pp. 357-381.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2023). «Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 147-171.
- García Morillo, Joaquín (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García Roca, Javier (2003). «La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas)». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, pp. 55-97.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel (2015). «El régimen parlamentario de la Segunda República y las relaciones entre su presidente, el Gobierno y las Cortes». *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 13, pp. 54-77.
- Gómez Corona, Esperanza (2021). «Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. El conflicto catalán y el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el tribunal constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47, pp. 237-261.
- Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo (2005). *Manual de Derecho Político*. Madrid: Tecnos.
- Matía Portilla, Francisco Javier (2018). «Artículo 108», en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia (dirs.). Comentarios a la Constitución Española, Tomo II. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, pp. 569-580.
- Mellado Prado, Pilar (1992). «La responsabilidad política del Gobierno». *Revista de Derecho Político*, núm. 37, pp. 139-147.

- Morales Arroyo, José María (2024). «Parlamento fragmentado y su incidencia en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura», en II Jornadas Parlamentarias: el Parlamento fragmentado y la forma de Gobierno. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 5-26.
- Oliver Araujo, Joan (2018). «Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después». *Revista de Derecho Político*, núm. 102, pp. 15-46.
- Rubio Llorente, F (1993). Las Cortes Generales. Introducción al Título III. En: Alzaga, O., Comentarios a la Constitución española, T. VI, Madrid: Edersa.
- Rubio Llorente, Francisco (2012). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución* (Vol. II). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Robledo, Agustín (2023). «El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos del parlamentarismo racionalizado». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 115, pp. 63-88.
- Sánchez Agesta, Luis (1985). *Sistema político de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1997). *La oposición parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (1995). *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santaolalla López, Fernando (2013). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson.
- Santolaya Machetti, Pablo (1981). «La reprobación individual de los ministros». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 63, 1981, pp. 5-10.
- Torres del Moral, Antonio (2015). *Estado de Derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universitas.
- Torres del Moral, Antonio (2004). Principios de Derecho Constitucional Español. Tomo II: Instituciones Políticas (5.<sup>a</sup> Ed.). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Vile, M. J. C. (2007). *Constitucionalismo y separación de poderes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.