

# Control parlamentario del gobierno en situaciones especiales: a propósito de la STC 168/2021 en el marco de la doctrina del Tribunal Constitucional

REMEDIÓ SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática de Derecho Constitucional  
Universitat de València

## Resumen

El control parlamentario no es una simple técnica aislada. Es una de las funciones esenciales del parlamento, pero, respecto de la estructura general del sistema, no es sino un mecanismo más entre otros que han de conllevar al equilibrio de poderes que Montesquieu formulaba como el equilibrio de pesos y contrapesos. La actual debilidad de la minoría parlamentaria pone en tela de juicio el contrapeso del control parlamentario frente al gobierno, salvo que tal control se interprete en un sentido amplio, e inserto entre otros medios, que amplíen la información del mismo. Siendo ello la situación de normalidad constitucional, cabe aquí preguntarse si en el estado de necesidad se realizan cambios importantes en esta función y actividad de control parlamentario o si, por el contrario, la situación excepcional alienta el principio de unidad de poder. Sobre todo ello se ha pronunciado muy recientemente nuestro Tribunal Constitucional en una forma de la que trataré de extraer algunas conclusiones de aplicación general.

**Palabras clave:** equilibrio entre poderes, parlamentarismo, amplia noción de control del gobierno, derecho de excepción.

## Resum

El control parlamentari no és una simple tècnica aïllada. És una de les funcions essencials del parlament, però, respecte de l'estructura general del sistema, no és sinó un mecanisme més entre altres que han de comportar l'equilibri de poders que Montesquieu formulava com a l'equilibri de pesos i contrapesos. La feblesa actual de la minoria parlamentària posa en dubte el contrapès del control parlamentari enfront del govern, llevat que aquest control s'interprete en un sentit ampli, i inserit entre altres mitjans, que amplien la informació d'aquest. Si bé és aquesta la situació de normalitat constitucional, ací cal preguntar-se si en l'estat de necessitat es fan canvis importants en aquesta funció i activitat de control parlamentari o si, per contra, la situació excepcional promou el principi d'unitat de poder. Sobre tot això s'ha pronunciat molt recentment el nostre Tribunal Constitucional en una forma de la qual tractaré d'extraure algunes conclusions d'aplicació general.

**Paraules clau:** equilibri entre poders, parlamentarisme, àmplia noció de control del govern, dret d'excepció.

## Abstract

Parliamentary control is not a simple isolated technique. It is an essential function of Parliament, but with respect to the general structure of the system, it is but one more mechanism among others that must lead to the balance of powers that Montesquieu formulated as checks and balances. The current weakness of the parliamentary minority calls into question the counterweight of control unless it is interpreted in a broad sense and inserted among other means that expand information. Being this the situation of constitutional normality, it is worth asking here if in the state of necessity important changes are made in this function and activity of parliamentary control or if, on the contrary, the exceptional situation encourages the principle of unity of power. Our Constitutional Court has ruled on all this very recently in the form of which I will try to draw some conclusions of general application.

**Keywords:** balance between powers, parliamentarism, broad notion of government control, emergency law.

## Sumario

- I. La búsqueda del equilibrio en el estado constitucional
  1. Parlamentarismo y presidencialismo
  2. El ordenamiento español y su entorno más inmediato
  3. Amplia concepción del control parlamentario y búsqueda de instituciones bastante ignoradas ¿y, por qué no, también de la ciudadanía?
- II. La normalidad constitucional y el estado de necesidad
  1. El control y sus mecanismos
  2. El control en los estados excepcionales
  3. El estado de alarma de 2020 y sus efectos parlamentarios
- III. Posición del Tribunal Constitucional
  1. Un precedente próximo al caso desde la perspectiva orgánica: STC 124/2018: sobre el control del gobierno en funciones
  2. Otros supuestos «especiales» de control parlamentario
  3. La STC 168/2021, de 5 de octubre
- IV. Algún pronunciamiento posterior y notas conclusivas
  1. La STC 183/2021, de 27 de octubre
  2. Alguna breve reflexión final sobre las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas sobre el estado de alarma y las críticas de los votos particulares (no a la segunda, sino a la primera y tercera).
- V. Bibliografía

## I. La búsqueda del equilibrio en el Estado Constitucional

El equilibrio entre poderes es una técnica perseguida ya en la doctrina clásica para evitar el abuso de poder. O mejor, habría que considerarla el fruto de un conjunto de técnicas puesto que a ello se trata de llegar en formas distintas según períodos históricos diversos y regímenes concretos. En la consolidación del constitucionalismo han cuajado como modelos a seguir el sistema de *checks and balances* americano y el más europeo centrado en las relaciones gobierno-parlamento que la práctica inglesa nos mostró tempranamente a través de Locke y Montesquieu.

El problema se nos plantea hoy, no tanto por la pervivencia de estas construcciones clásicas de los padres del constitucionalismo que siguen presentes en la teoría constitucional actual, sino por su incapacidad de cubrir tantos elementos nuevos que las superan sin que hayamos sido capaces de superar o adecuar su construcción a las nuevas circunstancias.<sup>1</sup> Pero cualesquiera que puedan ser los cambios, la idea de control sigue siendo básica e inherente a la existencia del Estado constitucional, aunque hoy debemos entenderlo con un carácter más general —derivado del orden democrático— y no solo limitado a las relaciones entre los dos grandes poderes. La STC 124/2018, junto a las demás que mencionaré después, contiene muchas afirmaciones consolidadas por la doctrina en este sentido

FJ 4: La teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en *prius* lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional. El concepto de constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de *checks*

---

1 Ya López Guerra manifestó el cambio radical de la relación gobierno-parlamento a la de mayorías-minorías a la que se adhiere Serra (2009, 100 y ss.). Sánchez Navarro (1995, 222 y ss.) entra en el detalle de tantos elementos nuevos que podrían llegar a desnaturalizar la construcción tradicional; y estoy completamente de acuerdo con él cuando nos recuerda que, siendo la finalidad última de la división de poderes, la defensa de la libertad, no podemos ignorar la presencia y fuerza del que (citando a Gramsci) llama el «príncipe moderno» que indudablemente son los partidos políticos.

*and balances* (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de constitución.

La idea de control, como elemento esencial de la democracia y del Estado constitucional, adquiriendo carácter normativo ya no puede reducirse solo a la relación entre los órganos legislativo y ejecutivo. Recordando la clásica construcción de Hauriou por la que trataba de poner claridad en la aplicación de la teoría montesquiniana mediante la distinción entre órganos, poderes y funciones, se ha visto superada por una partitocracia que da las espaldas a los grandes pilares teóricos sobre que se asienta el Estado constitucional. La política actual nos muestra un desequilibrio muy marcado en favor del órgano ejecutivo que a sus poderes y funciones suma progresivamente la legislativa en forma exagerada<sup>2</sup> y disminuye ostensiblemente el eventual control y sus posibilidades por parte de la institución parlamentaria.

En este sentido, pese a todas las posiciones respecto del control<sup>3</sup> y sus diversas aplicaciones en cada régimen, hay que coincidir con Sánchez Navarro que lo que no cabe olvidar a la hora de establecer su contenido y significado esencial es su finalidad<sup>4</sup> y esta, a mi juicio, no se explica tanto, o tan solo, por las relaciones gobierno-parlamento o mayoría-minorías, sino por la consecución del equilibrio entre todos los elementos esenciales de la estructura constitucional. Puede resultar

---

2 Astarloa Huarte-Mendicoa, I. Reivindicación 2021. Se ha llegado a decir en este sentido del desequilibrio que «el parlamento es el comité legislativo del gobierno» (Aragón, 2008, 137) lo que, obviamente, rompe con toda la teoría tradicional del control parlamentario.

3 Una síntesis inicial que no necesitamos reproducir ahora en Serra (2009, 101-102).

4 1995, 238: «La teoría del control parlamentario, como la del control en general, ha de reinterpretarse atendiendo a los fines que ha de realizar en el sistema» [...] «Como función política que es, ha de atender a la evolución de las relaciones políticas, y sus instrumentos han de "repensarse" para ajustarse, en todo momento, a su objeto. En consecuencia, debe englobar todos aquellos procedimientos parlamentarios que han ido apareciendo sucesivamente para posibilitar el cumplimiento del fin reseñado, el "debate político público" sobre la actuación del ejecutivo, con exclusión de aquellos instrumentos a los que el ordenamiento atribuye explícitamente otros efectos (p. 248).»

llamativa esta aparente simplicidad<sup>5</sup> con que presento la cuestión ante la copiosa literatura doctrinal en la que se discute y difiere entre tantos conceptos y categorías que se han querido sumar a la idea de control (o distinguirse en ella: información, investigación, etcétera) para definirla del mejor modo en cada caso. Pero me parece importante hoy hacerlo así, no ya porque estuviera también inserta en las primeras formulaciones de la limitación del poder y de la división de poderes para que entre sí se limitaran, que también.<sup>6</sup>

Fundamentalmente creo, no obstante, que es hoy cuando más deberá tratarse de afinar la idea en torno a la finalidad de obtener el equilibrio institucional, por ser esta idea la más completa en cuanto a los muy diversos elementos del sistema; y también porque las complejas democracias actuales han desvirtuado la centralidad de la confrontación gobierno-parlamento (tanto más en los sistemas parlamentarios en los que hay más coincidencia de pareceres entre la mayoría y el gobierno que confrontación entre ambos). Pero, además, la centralidad del parlamento como órgano representante de la soberanía popular, hoy (y desde hace décadas) se halla en franca crisis en lo que se refiere a su relación con el gobierno y con la acumulación de tantos déficits en sus funciones clásicas<sup>7</sup> como se han derivado del partidismo exacerbado, por una parte, y de la preeminencia del ejecutivo que, fruto de las grandes crisis bélicas y económicas del siglo precedente, no ha dejado

---

5 Que, en realidad, es exigencia de interpretación mucho más compleja porque hemos de tratar de lograr una interpretación mas integral de la constitución que ya no puede explicarse solo por la división teórica de los tres grandes poderes.

6 Cfr. Sánchez Ferriz y Rollnert (2020, 299 y ss.).

7 El problema ha sido desarrollado ampliamente, entre otros, por Tudela Aranda: *El parlamento necesario: Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados, 2008; *La función parlamentaria de información política, ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?*, 2008; La administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 23, 2010; «Parlamento, ciudadanía y democracia representativa», en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, 2009; «El Senado y los parlamentos autonómicos: Un reflejo de las debilidades cooperativas del Estado autonómico», en *Revista general de derecho constitucional*, núm. 24, 2017; «El parlamento en tiempos críticos», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 33, 2020; «Nuevos reflejos de la debilidad del parlamento», en *Cuadernos constitucionales*, núm. 2, 2021. En el mismo sentido y *Revista Biglino Campos*.

de dotarse de instrumentos jurídicos *racionalizadores* que consolidan tal preeminencia.<sup>8</sup> Y, si ello es así, el equilibrio no puede ya dejarse en manos del parlamento como instrumento de control, sino que habrá de buscarse en unas relaciones más complejas en las que, por cierto, ya pensaba Montesquieu al distinguir entre la división vertical y la horizontal de los poderes.<sup>9</sup>

### **1. Parlamentarismo y presidencialismo**

La constitución no es solo una entelequia, se ha dicho *supra* citando al Tribunal Constitucional, pero tampoco sus principales elementos lo son, ni son solo construcciones teóricas o técnicas desconectadas; todas forman una realidad integrada bajo la inspiración de valores y principios que, si bien en nuestro entorno europeo son generalmente compartidos, pueden revestir aplicaciones diferentes en cada modelo real. Pero prácticamente todos los modelos democráticos existentes (si exceptuamos la siempre única Suiza) responden a dos grandes sistemas que históricamente derivan, respectivamente, de Locke (en el caso del presidencialismo americano en el que predomina la idea de separación de poderes) y de Montesquieu (que nos muestra el parlamentarismo inglés del que derivan ordenamientos como el nuestro)<sup>10</sup> donde la

---

8 Por todos, el clásico de Gaudemet (1966) cuyos criterios y razones de la preeminencia del ejecutivo cabría hoy aumentar exponencialmente tanto en número como en potencia.

9 No cabe, obviamente, explicar la división horizontal en torno a la nobleza o a las distintas capas sociales en los nuevos sistemas presididos por sociedades abiertas, pero sí hemos de contar con nuevos elementos que, si no sustituyen ni deben sustituir al parlamento, sí pueden colaborar con él en el mantenimiento de un equilibrio político que contrarreste toda posibilidad de abuso del poder ejecutivo que hoy cuenta con más medios, más servidores, más técnicas y que, por lo demás, como se está viendo en la presente crisis bélica Rusia-Ucrania, es el que monopoliza las relaciones externas en cada Estado.

10 STC 124/2018, FJ 6: De acuerdo con nuestra Constitución, España es una democracia parlamentaria donde las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución (art. 66.2 CE) (SSTC 3/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11).

división de poderes queda matizada por la colaboración entre órganos.<sup>11</sup> Sin embargo, esta elemental afirmación no puede dejar de completarse con la curiosa evolución del presidencialismo americano que ha conformado algunos de sus principales elementos, sin duda alguna de su asentamiento, al margen de la letra constitucional, a través de las mutaciones,<sup>12</sup> que ha puesto de relieve magistralmente Ackerman<sup>13</sup> refiriéndose justamente a la vieja constitución de los EEUU que, pese a no haberse reformado, ha vivido en la realidad de algunas instituciones (como la presidencia o el control de constitucionalidad) en forma bien diversa a como los padres fundadores las describieron en el texto constitucional.

Son bien conocidas las diferencias entre los dos grandes sistemas, en las que no he de entrar ahora,<sup>14</sup> pero si hubiera que optar entre las dos posiciones del debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica del control sobre la que tanto se ha discutido (para unos, jurídica y para otros, política),<sup>15</sup> yo me inclinaría a pensar que la primera predomina en el parlamentarismo y la segunda en el presidencialismo: en efecto, nosotros contamos con múltiples preceptos constitucionales, y de los

---

11 Sevilla Andrés insistió en la gran dependencia que nuestro constitucionalismo español tuvo con el inglés, negando que nuestras raíces sean solo de cuño francés. Así, al estudiar el origen del control (1978, 133 y ss.) recuerda que el inicio del control popular sobre el soberano, que comienza con la guerra de la independencia coincide con una importante crisis en Inglaterra. Resultan muy interesantes las referencias tanto a Fernando VII como a su esposa en la generación de un pensamiento que les llevaba a apoyarse en las Cortes adelantando, así, algunos elementos de lo que después en la época del Estatuto Real, como estudió ampliamente Joaquín Tomas (1985), se iría estableciendo a modo de usos y costumbres que consolidarían la idea del parlamentarismo. Con todo, las crisis constantes y la falta de permanencia constitucional ralentizan en exceso la idea y cuando se valora la importancia de la coincidencia entre gobierno y Congreso, no se eluden las formas poco legales para conseguirlas y, por lo demás, se trata de reforzar a través del presidente del congreso impidiendo así que fructifique uno de los elementos o características de esta institución que debió ser la neutralidad (pp. 143-145).

12 Sobre la teoría y significado de la mutación Rollnert Liern, 2014 *passim*.

13 Ackerman, B., *The Failure of the Founding Fathers*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2005.

14 Una interesante aproximación al control desde la perspectiva de sendos sistemas la lleva a cabo García Roca (2016, 62 y ss.).

15 Siendo difícil aislar ambas posiciones; en este sentido Serra (2009, 104) no niega su naturaleza jurídica, pero afirma su funcionamiento realmente político.



reglamentos parlamentarios, todos los cuales, a la hora de la verdad, dejan en manos de la minoría parlamentaria el ejercicio del control (Sánchez Navarro, 1995, 237 y ss.), mientras que en el presidencialismo predomina la realidad política que no siempre acaba configurando nuestro fenómeno de mayoría-minoría parlamentarias, ni ello podría conllevar pérdida alguna de una confianza que no existe en tal sistema; ni, por lo demás, puede señalar los períodos de la legislatura y de la presidencia en función de movimientos partidistas al haber quedado perfectamente establecidos con carácter fijo o automático por la constitución y, además, haberse previsto en forma temporalmente «alternada» de modo que la elección parlamentaria coincide con el ecuador de la presidencia.

Se diría, así, que nuestros sistemas parlamentarios, por más que perfectamente regulados en la constitución y en los reglamentos parlamentarios, son mucho más lábiles e indefinidos. Y no porque falte regulación jurídica, sino porque los intereses partidistas no tienen tan solo el período electoral para manifestarse exponiendo su visión y sus intereses, sino que día a día pueden interpretar, manipular y/o intervenir, en todas y cada una de las instituciones estatales sin que, lamentablemente, suela tenerse presente el capital principio de la *lealtad constitucional* que facilitaría una mayor atención a la regulación jurídica existente y a la búsqueda del equilibrio (y, con más razón, porque entre nosotros no existe la aludida alternancia temporal de las elecciones).

En cambio, en el presidencialismo la mayoría parlamentaria no siempre coincide con el partido del presidente y la ausencia de la rigidez disciplinaria de los grupos parlamentarios permiten un control más efectivo en la realidad. Pero hay otra razón, siempre presente en los estudios sobre los EEUU. A diferencia de Europa, en la que podemos decir que su larga historia ha ido condicionando la aparición del Estado Liberal a modo de estratos o de «parches», los padres fundadores tuvieron la ocasión de crear el Estado, y hacerlo desde el primer momento, a partir de la idea de equilibrio entre diversos territorios,

intereses, etcétera.<sup>16</sup> El poder constituyente y la conformación del Estado federal se decidieron al unísono (Sánchez y Rollnert (2022, 119 y ss.), para resolver los concretos problemas de entonces y no para aplicar concretas teorías previamente formuladas, como, en cambio, solemos hacer los europeos continentales.

## **2. El ordenamiento español y sus características**

De este modo, inserto como no cabe duda alguna, nuestro sistema entre los parlamentarios, no podemos dudar de las dificultades del control parlamentario en situaciones en que la mayoría gubernamental es clara o, aun cuando no lo es (si el gobierno está dispuesto a lograrla por acuerdos no siempre lógicos o incluso «estéticos»). Al defender la necesidad de concebir en la forma más amplia posible la idea de control pienso justamente en nuestro ordenamiento cuyo carácter parlamentario indudable no impide que, bien por los elementos racionalizadores de nuestros Reglamentos parlamentarios, bien por la presencia reciente de situaciones excepcionales que han posibilitado un reforzamiento del ejecutivo aun mayor, el control parlamentario apenas si tiene más efectos que los que puedan dejarse ver a través de los medios de comunicación.<sup>17</sup>

Por ello, no voy a entrar en las divergencias doctrinales sobre sus instrumentos en cada cámara, ni en la clasificación de los mismos o la finalidad o idea a que cada uno de ellos responde. Todo ello está hecho y dicho hasta la saciedad.<sup>18</sup> De entre tantas conclusiones, yo escogería la

---

16 No puede olvidarse que el Cap. LI de *El Federalista* se publica bajo la invocación del «equilibrio de poderes».

17 Y ello aun a sabiendas de que también dichos medios actúan con ciertos sesgos ideológicos que en general permiten hablar más de pluralismo externo (entre los medios) que de pluralismo interno en cada uno de ellos, incluidos los de carácter público, sostenidos con los presupuestos del Estado pero que no dejan de ser proclives a la fidelidad de quien detenta el poder en cada período.

18 Entre tanta doctrina italiana destaca en Italia como un clásico Manzela, *Il Parlamento. Il Mulino*, 2003 (en muy distintas ediciones y traducido también al español) sin perjuicio de otras interesantes aportaciones de Manetti, Lupo o Ciaurro, etc. Entre nosotros también es abundante la literatura jurídica. Junto a la que se cita en bibliografía cabe recordar, entre

ya aludida de Sánchez Navarro (1995, 253) porque es la consideración teleológica de los institutos, y de este en particular, la que nos permite mantener la idea de equilibrio que aquí he destacado:

En definitiva, la *ratio* de su existencia es la misma: hacer posible que el gobierno, o la mayoría parlamentaria-gubernamental, sea controlado en última instancia por el pueblo, directa y/o indirectamente.

Parece algo forzado referirse al pueblo si nos ceñimos al control parlamentario, pero ya he dicho que hoy ha de entenderse en el sentido más amplio posible.<sup>19</sup> No solo por la actual decadencia del legislativo (en el que muchos de sus instrumentos apenas si pueden ser efectivos), sino porque la publicidad que también caracteriza al mismo y la intervención constante de los medios de comunicación,<sup>20</sup> nos dan la

---

tantos otros, Aragón Reyes, «El control parlamentario», en *Revista de derecho político*, núm. 23, 1986; J. García Morillo: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; y «Algunos aspectos del control parlamentario», en VVAA: *El parlamento y sus transformaciones actuales, Jornadas de la Asamblea Regional de Murcia*, Tecnos, 1990, pp. 247 y ss. Así como en coautoría J. García Morillo y J.R. Montero: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984. F. Rubio: «El control parlamentario», *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993; García Soriano, «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario: Aplicación durante el periodo 1989-1994», en *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas Derecho Parlamentario*. Enero 1995, 1997. Murillo Ferrol, «El marco sociopolítico del control parlamentario», en *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, coord. por Manuel Ramírez, 1978; Aguiló Lúcia: «Los estatutos de autonomía y el control parlamentario», *idem* anterior; F. Santaolalla: *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, EDERSA, Madrid, 1982; «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *RCG*, n.º 12, 1987, pp. 219 y ss.; y *Derecho parlamentario español*, Ed Nacional, Madrid, 1984.

19 Que, al fin y al cabo, como recordaremos después, tiene como base un derecho fundamental (ex art. 23 CE).

20 Jiménez de Parga, Manuel, en «Comentarios a la Constitución. XL aniversario». *BOE* 2018, T. II, pp. 559 y ss.), «el ciudadano, después de otorgar su representación a un candidato, o a una lista de candidatas (acto electoral), continúa asistiendo al espectáculo e interviniendo de alguna manera directamente en el mismo. No es una presencia a través del representante, diputado o senador. Los salones de sesiones, en los parlamentos, ya no son los únicos lugares para debatir los asuntos e intentar solucionarlos. En el gran espacio cubierto por los medios de comunicación, los gobernados ejercen ese "derecho de vista"». (p. 562). Un interesante repertorio sistemático en la misma obra y tomo II lleva a cabo Matías Portilla en p. 575 y ss.

posibilidad de conocer (de ser informados)<sup>21</sup> de muchas cuestiones que, aun cuando no queden aclaradas en sede parlamentaria (piénsese en la incoherencia de tantas respuestas gubernamentales ante a preguntas de los parlamentarios), al menos, nos da idea de los problemas que existen y de la mayor o menor seriedad con que los afronta el gobierno y también la oposición.

En este mismo sentido, y tal vez posibilitando mayor publicidad si se llega al «momento» judicial, Durban (2019, 268), aun cuando solo se refiere al derecho de acceso a documentación por parte de los parlamentarios, recuerda la doctrina del TC vinculando directamente dicho derecho al art. 23 CE en cuyo marco constituiría parte del *ius in officium*, pero dejando claro que se trata de un derecho que también responde a la función de control del gobierno:

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha establecido una directa conexión entre el derecho de un parlamentario ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3]. (ATC 181/2003, FJ 2).

---

21 En STC 183, FJ 9 se lee: «Este vínculo de relación entre la cámara legislativa y el gobierno, que se traduce en un derecho a ser informada la primera y un correlativo deber del segundo de suministrar aquella información, forma parte de un ámbito más amplio del vínculo de comunicación establecido en otros preceptos de la CE (arts. 76 y 109 a 111 CE, entre otros) entre ambos poderes del Estado, a cuyo través los miembros de las Cortes Generales en general y los diputados del Congreso en este caso particular, toman conocimiento de la actuación del gobierno para hacer frente a la diferente problemática que plantea el devenir de la comunidad nacional».

Si ello es una derivación directa del art. 23<sup>22</sup> que contiene derechos fundamentales, no es menos necesario que se indague sobre otros medios que podrían contribuir a un sentido más amplio y «publicitado» del control y a sus diversas conexiones con el pueblo o cuerpo electoral.

### ***3. Amplia concepción del control parlamentario y búsqueda de instituciones bastante ignoradas, ¿y, por qué no, también de la ciudadanía?***

En efecto, habituados como estamos a ver estas cuestiones con los reglamentos parlamentarios y básicamente con sus protagonistas los grupos parlamentarios, tal vez cabría averiguar otras formas ajenas a esa visión, reglamentista y racionalizadora y que podrían colaborar en el ejercicio del control.

A) En principio, hay un precepto constitucional que no suele ser muy estudiado en relación con el insignificante pero fundamental derecho de petición<sup>23</sup> que, sin embargo, podría dar lugar a exigir información al gobierno. Se trata del art. 77 CE que dispone:

---

22 STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ : «Ha de recordarse asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, que corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios [y ello supone que] no solo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (artículo 23.2 CE), sino que también infringen el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, entre otras muchas)».

23 Artículo 29 CE: 1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. El art. 46. 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que también la Comisión de Peticiones es una comisión permanente. Y el artículo 49.3 establece: «Serán comisiones no legislativas aquellas que con tal carácter deban constituirse en virtud de una disposición legal, y las siguientes». Y, entre otras, cita la de peticiones.

Art. 77

1. Las cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

2. Las cámaras pueden remitir al gobierno las peticiones que reciban. El gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las cámaras lo exijan.

Los dos reglamentos de las cámaras españolas prevén la reacción y eventual actividad de control-información a partir de las peticiones ciudadanas. No en vano existen comisiones de peticiones en ambas, pero la del Senado se ha mostrado desde el principio del régimen vigente, mucho más efectiva y activa (Sánchez Ferriz, 1987, *passim*). Debe destacarse en este sentido la regulación del título undécimo del Reglamento del Senado<sup>24</sup> que justamente lleva por epígrafe «De las peticiones» y creo que vale la pena que recordemos el contenido de los correspondientes artículos:<sup>25</sup>

---

24 No cabe olvidar lo que la disposición adicional primera de la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición dispone:

«Regímenes especiales.

1. Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional.

2. En los supuestos en que una iniciativa legislativa popular haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a petición de sus firmantes podrá convertirse en petición ante las cámaras, en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos».

25 «Artículo 192

Las peticiones que los españoles dirijan al Senado, en el ejercicio de su derecho de petición, se atenderán a la forma y demás requisitos que establezca la ley.

Artículo 193

1. La Comisión de Peticiones examinará las individuales o colectivas que reciba el Senado y, previa deliberación, podrá acordar:

1º. Trasladarla a la comisión que resulte competente por razón de la materia.

2º. Trasladarla a los grupos parlamentarios para que, si lo estiman oportuno, puedan promover alguna iniciativa parlamentaria.

3º. Remitirla, a través del presidente del Senado, al Congreso, al gobierno, a los tribunales, al Ministerio Fiscal, a la comunidad autónoma, diputación, cabildo, ayuntamiento o autoridad

B) Y, aun sin llegar a tan deseada aplicación de la petición (un derecho que, siendo apenas usado y valorado, alcanza hoy unas posibilidades nunca imaginadas),<sup>26</sup> en sí mismo,<sup>27</sup> no cabe ignorar lo eficaz que podría resultar su vinculación en el tan pregonado hoy (y pretendidamente novedoso) «buen gobierno... y transparente» del que las recientes normas reguladoras hacen en sus preámbulos grandes elogios sobre la nueva ética del poder y de la cooperación y *cogobernanza* que dichas normas aportan a la participación ciudadana.<sup>28</sup>

---

que corresponda. Si el órgano al que se remitiese la petición se considerase competente en la materia, informará a la mayor brevedad posible, salvo que una disposición legal lo impidiese, de las medidas adoptadas o a adoptar en torno a la cuestión suscitada (cfr. Art. 49.2.3º del Reglamento del Congreso).

4º. Archivarla sin más trámite.

2. También podrá la comisión o, en su defecto, cualquier grupo parlamentario elevar al Pleno del Senado una moción que asuma el contenido de una de estas peticiones .

Artículo 194

Siempre que sean admitidas a trámite las peticiones, los dictámenes correspondientes de la comisión se incluirán en alguna de las publicaciones oficiales de la cámara.

En todo caso, la comisión acusará recibo de la petición y comunicará al peticionario el acuerdo adoptado.

Artículo 195

En cada período ordinario de sesiones la Comisión de Peticiones informará al Senado del número de peticiones recibidas, de la decisión adoptada sobre las mismas, así como, en su caso, de las resoluciones de las autoridades a las que hayan sido remitidas. El texto del informe se incluirá en alguna de las publicaciones oficiales de la cámara y será objeto de consideración en sesión plenaria».

26 En el preámbulo de la LO reguladora y ya citada se lee: «Ahora bien, no debe pensarse que el de petición es un derecho menor. Desde luego, históricamente no lo ha sido. Y en el momento actual entronca de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública, una mayor implicación en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de Derecho».

27 Y, aunque en el ámbito parlamentario, también Serra (2009, 105) ha destacado algunos controles no necesariamente de resultados inmediatos al observar la actividad de minorías muy pequeñas dentro de la cámara o incluso de la posibilidad de actuaciones de parlamentarios aislados.

28 Entre otras y junto a la Ley nacional 9/2013 (la Ley 9/2013 de transparencia, del derecho de acceso a la información pública y del buen gobierno), también en las comunidades autónomas se han dictado leyes del mismo tipo. En nuestro caso, cabe citar la recientísima proposición de ley valenciana sobre el mismo objeto, ya convertida en ley desde fines de mayo.

C) Todo ello, por último, sin haber mencionado siquiera el elemento más novedoso y extraordinario de nuestro régimen del 78: *la descentralización política* que, sobre ser, en sí misma, un sistema general de control del poder como con total claridad lo expusieron los defensores de su primera aplicación histórica en Norteamérica puesto que veían en el federalismo como un sistema que siempre puede favorecer los derechos en la medida en que los controles se diversifican y se hallan más próximos a la ciudadanía. Así, en el capítulo 51 (LI) de *El Federalista* se lee:

El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.

Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos.<sup>29</sup>

D) Puestos a recordar solo elementos aparentemente inocuos que no suelen llamar la atención en general, también ha de recordarse las posibilidades de los parlamentarios a obtener documentación sobre las que recientemente se ha ocupado Durban con un exhaustivo estudio

---

<sup>29</sup> De este mismo capítulo vale la pena recordar lo siguiente con referencia a la división, también, territorial: «Hay, además, dos consideraciones especialmente aplicables al sistema federal americano.

Primera. En una república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo se coloca bajo la administración de un solo gobierno; y se evitan las usurpaciones dividiendo a ese gobierno en departamentos separados y diferentes. En la compleja república americana, el poder de que se desprende el pueblo se divide primeramente entre dos gobiernos distintos, y luego la porción que corresponde a cada uno se subdivide entre departamentos diferentes y separados. De aquí surge una doble seguridad para los derechos del pueblo. Los diferentes gobiernos se tendrán a raya unos a otros, al propio tiempo que cada uno se regulará por sí mismo.

Segunda. En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte. En las diferentes clases de ciudadanos existen por fuerza distintos intereses. Si una mayoría se une por obra de un interés común, los derechos de la minoría estarán en peligro. Sólo hay dos maneras de precaverse contra estos males: primero, creando en la comunidad una voluntad independiente de la mayoría, esto es, de la sociedad misma; segundo, incluyendo en la sociedad tantas categorías diferentes de ciudadanos que los proyectos injustos de la mayoría resulten no sólo muy improbables sino irrealizables».



jurisprudencial (2019, 161).<sup>30</sup> Debe, sin embargo, clarificarse que este derecho, sin perjuicio de formar parte de la función de control de los parlamentarios, se ha vinculado al art. 23.2 CE:

El Tribunal Constitucional ha rechazado expresamente el posible encaje de esta facultad de los parlamentarios tanto en el ámbito del derecho de petición (ex art. 29.1 CE) como en el del derecho a recibir información veraz (ex art. 20.1 d) CE) [...] Se trata de lo que el propio TC ha denominado un *ius in officium*, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y, entre las cuales, debe incluirse la de recabar documentación de las administraciones públicas (Durban, 2019 162-3).

E) Y todo ello sin olvidar el papel del parlamentario individual sobre el que recientemente ha discurrido Tudela y hace ya más de dos décadas García Roca (1995, 164ss) al haber realizado una «aproximación al control parlamentario desde la perspectiva del representante individual tendrá, pues, un perfil garantista de los derechos de esa importante minoría que cada parlamentario —el felizmente llamado *backbencher*— encierra».<sup>31</sup> Y estas reflexiones no hallan menor interés en el caso de los parlamentos autonómicos<sup>32</sup> y su relación con las políticas de cada comunidad autónoma en las que la crisis del parlamento se agrava más, si cabe, no solo por la erosión de sus funciones sino también por la

---

30 «La casuística judicial asociada a las relaciones gobierno-parlamento en el ámbito de la Comunitat Valenciana ha propiciado la adopción de una serie de criterios jurisprudenciales esclarecedores en torno al derecho individual de los representantes políticos a recabar documentación de las administraciones públicas. Un derecho que, no está de más precisarlo, es distinto del derecho que asiste a las comisiones parlamentarias a obtener información».

31 Siendo el control un elemento poliédrico, es importante que cada uno señalemos nuestro enfoque pues debemos huir en este tema de los reduccionismos y de las simplificaciones. Sustentar una u otra posición sobre el control dependerá del punto de vista que se quiera resaltar» (García Roca, 1995, 164).

32 Abellán (2020, 127) realizó una primera aproximación a la situación de las comunidades autónomas en nuestra crisis del 20, desde luego paradójica, puesto que, siendo titulares de las competencias de sanidad, no decidían pero teóricamente estaban sometidas al mismo control parlamentario: «Un recorrido por las páginas web de las asambleas autonómicas y por los principales medios disponibles online deja un panorama preocupante en algunos casos, y poco vinculado con el color político que predomina en la cámara».

deriva presidencialista que también viven las comunidades autónomas e incluso a veces más que en el campo estatal (Tudela, 2005, 25 y ss.).

En definitiva, hay formas de control —informativas— y otras de exigencia de responsabilidad, pero todas ellas, además de facultades de los parlamentarios, son también deberes de los mismos, modos de cumplir sus funciones más allá de su pertenencia a concretos partidos políticos (por más que esto parezca en nuestro caso un verdadero eufemismo). García Roca valora la capacidad del parlamentario aislado para, si lo desea y tiene capacidad, poder llamar la atención sobre cuestiones de interés y hacerlo de forma permanente pues control no son solo el ejercicio de los institutos mencionados y considerados como propios del control parlamentario, sino que toda actividad puede emprenderse con tal finalidad poniendo de relieve, en este sentido, la importancia que pueden adquirir las enmiendas a los textos legislativos (García Roca, 1995, 170):

En suma, me parece que el derecho individual de enmienda, especialmente cuando hablamos de la actividad de parlamentarios de la oposición respecto de proyectos de ley presentados por el gobierno, puede ser visto como un elemento del juego del control entre mayorías y minorías y como un camino que recorre el art. 23.2 de la Constitución.

En el mismo sentido Greciet García, (2012, 149) sugiere la conveniencia de algunas reformas que facilitarían ese reforzamiento del papel individual como sería aumentar en los respectivos reglamentos las posibilidades de las iniciativas individuales e introducir las ponencias o relatorías que sí funcionan en el parlamento Europeo. Ya en 1995 Sánchez de Dios (p. 36) enumeraba algunos cambios con los que se ha ido facilitando algo la función del control. Con todo, subraya la escasa actividad de control por el grupo mayoritario que sostiene el gobierno, teniendo en cuenta que estudia la etapa socialista en la que hubo varias mayorías absolutas (p. 40) pero llamando la atención sobre

cómo el reforzamiento gradual del Partido Popular como oposición sí se nota al conformar un 80% del control en el último período (p. 41). En definitiva, no podemos ignorar la fortaleza de los partidos y sus correspondientes grupos. En efecto, el Estado de partidos y su reflejo en las cámaras como cámaras de grupos y no de representantes ha llevado a cabo una transformación de la idea de la representación y la permanente indiferencia frente a la prohibición del mandato imperativo pues, como dice González Fernández (2020, 60), en el Estado de partidos «el representante se transforma en un zombi político abducido por el partido».

Y, por último, no olvidemos que ya hace un siglo que añadía Duguit (1921, 423) la especialidad y oportunidad que en estas cuestiones del control supone la discusión presupuestaria:

Los dos medios más eficaces de que disponen las cámaras para ejercer el derecho de control (inspección y crítica) sobre los actos del gobierno son, indudablemente, la discusión y votación del presupuesto anual.<sup>33</sup>

## **II. La normalidad constitucional y el estado de necesidad**

Más que exponer (que ya he dicho que no lo haría) definiciones y técnicas del control, sí se ha aludido a la importancia y ejercicio del control parlamentario que hoy solo se aproximaría al equilibrio institucional deseado con ayuda de otros mecanismos de publicidad, junto a la decisiva división territorial a que acabo de aludir. Tal es la situación que podríamos llamar de *normalidad o normatividad* constitucional.

---

<sup>33</sup> Claro que no podemos olvidar el cambio extraordinario llevado a cabo entre aquellos años en que están vigentes las leyes fundamentales de la Tercera República y su exacerbado parlamentarismo y la realidad actual en la que el fortalecimiento del ejecutivo y la racionalización parlamentaria nos presentan un escenario bien diverso que, sin embargo, no permite desmentir la afirmación de Duguit.

## 1. El control y sus mecanismos

Y en tal situación de normalidad la finalidad y los efectos del control sí nos obligan a mencionar dos grupos de mecanismos: los que pueden conllevar la caída del gobierno por representar cada uno de ellos la ruptura del nexo de confianza que une al ejecutivo y al legislativo (en especial la moción de censura del art. 113 CE) siendo tal su fuerza normativa que es capaz de constituir la excepción al procedimiento del art. 99, por cuanto, como aclara el art. 114, al rey no le cabe más que aceptar la dimisión del censurado y nombrar de inmediato al candidato alternativo que la moción comporta por su carácter constructivo. No tan automáticos son, en cambio, los efectos de la cuestión de confianza que el propio presidente puede presentar ante la cámara según el art. 112, pero también podría conllevar la pérdida de la confianza.

Sin embargo, el control a la actividad del gobierno cuenta también con otros medios «más inocuos»<sup>34</sup> y que se habrán de valer de toda posible publicidad<sup>35</sup> si se desea ir conformando una opinión pública al respecto como único modo de romper la fuerza gobierno-mayoría. De querer resumirlos todos en una idea tal sería la de la necesidad de que el parlamento quede enterado (*sea informado*) de toda medida gubernamental a través de preguntas, interpelaciones (art. 111), mociones y comparecencias de quienes son requeridos por alguna de las cámaras en razón de sus funciones públicas (art. 110). Y no solo, la generalidad de los medios y posibilidades de los parlamentarios en esta función se explicita en el art. 109, en el sentido de que, aun sin precisar instituto concreto alguno, se establece la posibilidad de que las cámaras

---

34 Sin perjuicio de los que Alzaga (2021, 471-473) enumera en forma completa y recordando los de carácter jurídico que los respectivos reglamentos parlamentarios regulan sobre concretos actos normativos del gobierno.

35 Tras señalar la variedad de actividades con que se podría ejercer el control por el parlamentario individual García Roca (1995, 168) se refiere a su eficacia con estas palabras: «La eficacia del control, a menudo, será extraparlamentaria y provendrá de la opinión pública, a través de la resonancia de estas actividades en los medios de comunicación social por el interés del problema o, incluso, por la misma facilidad del concreto parlamentario para conectar con los profesionales de esos medios; la política, no lo olvidemos, es también un espectáculo con muchos actores». Y no olvidemos cómo Alzaga (2021, 443) recuerda el reproche que ya Manzella en los primeros años de nuestra Constitución lamentaba la grupocracia parlamentaria.

soliciten todo auxilio y/o información<sup>36</sup> de interés para la actividad que estén llevando a cabo.<sup>37</sup>

Todo ello debería interpretarse en la forma más favorable a la necesidad de ser informados no solo por el gobierno sino por cualquier autoridad que consideren las cámaras que puede ofrecer datos que sean de interés. No he olvidado la posibilidad de constituir comisiones *ad hoc*, o de investigación de cuya *praxis* no podría obtener muy positivas consideraciones, no ya por la ineficacia real de las mismas (García Escudero, 2020, 201), sino por el efecto de desvirtuación que el juego de mayoría-minorías ejerce sobre las mismas que hace que en muchas ocasiones se utilicen más para que la mayoría controle a las minorías y no al revés. Por último, García Escudero (2020, 200) subraya el efecto en cierto modo heterodoxo que el nuevo parlamento pluripartidista ha tenido también en el uso de los instrumentos de control frente a un gobierno minoritario:

Una de las novedades es la preferencia de la oposición por las proposiciones no de ley como medio para hacerse visible, por el hecho de provocar una votación en la cámara, aunque carezca de sanción en caso de incumplimiento [...] Muchas de las medidas aprobadas, dada la falta de vinculatoriedad política, no llegarán a ejecutarse, pero se utilizan como altavoz por las distintas formaciones.

Pero no nos engañemos, el problema se plantea cuando el gobierno es mayoritario o puede en formas diversas lograr mayorías en cada situación de dificultad. Por ello no ha de olvidarse ninguno de los institutos eventualmente utilizables por insignificantes<sup>38</sup> que parezcan como los ya *supra* mencionados.

---

36 Ripollés Serrano (2017, 158) destaca este elemento como uno de los importantes (el básico) a la hora de construir el concepto de control parlamentario.

37 Alzaga (2021, 479) al distinguir entre los actos de control jurídico y los políticos incluye entre estos los de «deliberación crítica» y los que revisten forma de autorizaciones (que en muchos casos también constituyen exigencias normativas).

38 García Roca (1995, 171): «La deseable existencia de un parlamento de grupos no puede llevar a una total sustitución del parlamentario por el grupo, porque con esta segunda

## 2. El control en los estados excepcionales

Es sabido que, junto al derecho de la normalidad, cabe que circunstancias excepcionales planteen «situaciones de riesgo para el orden político» que obligarán a adoptar medidas excepcionales y a aplicar un «derecho de necesidad»<sup>39</sup> que plantea problemas a la hora de aplicar el derecho ordinario. Si acabamos de ver que el *equilibrio institucional* forma parte de los pilares del Estado de derecho, cabe comprender que haya habido debate doctrinal sobre las situaciones excepcionales en que cabe, incluso (aunque no siempre), la suspensión de los derechos fundamentales como reflejo de momentos de dificultad para el mantenimiento del orden constitucional. No en vano, recuerda Alzaga (2021, 263), estamos ante supuestos de defensa constitucional para cuya finalidad puede prever el propio constituyente regulación especial hasta el punto de que quepa incluso suspender algunos derechos o libertades. Pero ello no lo es todo; el derecho de necesidad *desplaza* temporalmente (y solo en la medida imprescindible) al derecho ordinario a condición de que se lleve a cabo con total respeto a la constitución correspondiente tanto en lo formal como en lo material, y tanto en lo relativo a la dogmática de los derechos como en la actividad de participación de los órganos constitucionales competentes. Es obvio que hablamos desde nuestro ordenamiento jurídico que optó por la triple situación del art. 116, pero ello no es lo habitual como se ha demostrado en 2020. En otros países la idea de emergencia es mucho menos precisa o mucho más amplia.<sup>40</sup>

---

opción, entre otros reparos derivados de la consagración constitucional del pluralismo, se desaprovecharían inútilmente un considerable e importante caudal de esfuerzos y de energías».

39 Un estudio exhaustivo y de gran interés sobre esta cuestión en Álvarez García, Vicente. *El concepto de necesidad en Derecho Público*. Madrid, Civitas, 1995. Pese a la fecha de edición, en él se podrían haber encontrado respuestas a tantas cuestiones como ha planteado el reciente estado de alarma del 2020.

40 Pizzorusso lo advierte hasta el punto de considerar imposible la clasificación de tantas situaciones en una sola idea genérica: «Non mancano però casi in cui all'origine si trovano esclusivamente, o quanto meno prevalentemente, vicende connesse a errori di programmazione (pubblica o privata) o ad altre scelte di carattere economico che conducono a situazioni di sovrapproduzione oppure a carenze di determinati generi, con conseguenti

Sobre este concreto efecto, la discusión doctrinal fue amplia en el primer tercio del siglo XX, en torno a su naturaleza y tantos otros aspectos; pero, a mi juicio y, visto desde la perspectiva de nuestra regulación, tal vez una de las cuestiones más interesantes entonces era la planteada por Duguit:<sup>41</sup> la de saber si estábamos ante la necesidad de una reacción (ante la situación de gravedad) de carácter legislativo o la reacción debía derivar del ejecutivo. Naturalmente, la característica de toda circunstancia excepcional conduce a la necesidad de soluciones rápidas que solo son posibles en manos del ejecutivo. Cuestión distinta es la regulación del ejercicio de tales poderes o que se planteen dudas sobre la continuación del Estado de derecho, cosa que no ofrece duda ni pone en tela de juicio la naturaleza democrática del régimen. El propio Hesse vinculaba el tratamiento constitucional de las épocas de crisis con la misma idea de normatividad constitucional:

De ahí que la prueba de la constitución normativa no sean las épocas pacíficas y afortunadas, sino las épocas de crisis. En ese sentido —y en esto estriba la relativa verdad de la conocida tesis de Carl Schmitt— el estado de excepción es un elemento esencial en la respuesta acerca de la fuerza normativa de la Constitución. Sólo que la cuestión no es que el estado de excepción demuestra la superioridad de lo fáctico sobre lo normativo, sino que precisamente en este supuesto debe confirmarse la superioridad de lo normativo sobre lo puramente fáctico.<sup>42</sup>

Por lo que respecta al concepto y naturaleza de la suspensión, Morelli ha analizado las diversas tesis formuladas al respecto partiendo de un estudio comparado de la regulación de la institución en las democracias europeas occidentales. Sin perjuicio de otras posiciones doctrinales, entiende Morelli que la suspensión no puede considerarse

---

fenomeni di inflazione o deflazione e difficoltà connesse (disoccupazione dei lavoratori, fallimenti di imprenditori, ecc.)». Aunque es de fines del siglo XX el estudio es muy interesante por cuanto repasa todas las situaciones de las democracias más tradicionales sin olvidar nuestra Constitución vigente.

41 Lo que, obviamente, solo tenía sentido en el parlamentarismo de la Tercera República a que me he referido *supra*. Duguit, *Manual...* ya cit., p. 217.

42 Hesse, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid, CEC, 1983, p. 76.

como expresión de la actividad legislativa porque la suspensión no afecta, en sí misma, a la existencia ni a la validez de la norma sino solamente a su eficacia. Por ello, porque la suspensión no elimina del ordenamiento jurídico la norma (que continúa siendo existente y válida, aunque no eficaz), tal cesación de la eficacia sólo subsiste para los fines de la suspensión y no en toda la amplitud de la norma, de modo que no puede ser invocada más que por los órganos que deben llevar a cabo esos fines para cuya consecución se ha decretado la suspensión. Esta es, sin duda, la esencia del mantenimiento del Estado de derecho, antes a través de tantas experiencias históricas y, también hoy, en el período 2020-2022.

Ciertamente, la clave de esta eventual suspensión no ofrece dudas sobre la asunción de amplios poderes del ejecutivo, pero para seguir respetando la estructura básica del Estado de derecho habrá de estarse al establecimiento de límites y/o controles también sobre estos poderes excepcionales que solo temporalmente puede ejercer el ejecutivo. Aun siendo temporal,<sup>43</sup> es obvio el reforzamiento de los poderes del gobierno cuando ha de dar respuesta a una situación realmente crítica. Por ello, hemos de preguntar si en situaciones excepcionales el funcionamiento de los mecanismos de control se ejerce del mismo modo o hay variantes. Naturalmente, ello lleva a tener en cuenta la discusión mantenida en su momento sobre si el peso de la situación excepcional recaería sobre el ejecutivo o sobre el legislativo, lo que se resolvió con carácter general aceptando (desde la primera consagración constitucional, ya en Weimar), que, tanto por la diversa naturaleza de ambas instituciones, como por el factor del ritmo temporal de actuación de las mismas, es sobre el gobierno sobre quien debía recaer.<sup>44</sup> Y es aquí

---

43 Abellán Artacho (2020, 124): «Para que este poder extraordinario no suponga una quiebra de la libertad formal, este debe ejercerse dentro de las fronteras establecidas por el derecho mismo, limitado en su ejercicio por el fin que lo justifica, con la buena disposición de devolverlo y, por supuesto, de forma temporal».

44 Y, además en nuestro caso, tratándose de un Estado descentralizado políticamente también hemos de preguntarnos lo mismo sobre la relación entre ejecutivo-legislativo que, ya de por sí, ha permitido afirmar que «la crítica a la inutilidad del parlamento frente al



donde hemos de retomar la idea del *equilibrio institucional* con la que hemos empezado a reflexionar. Como el propio Tribunal Constitucional concluirá, a más poderes tendrá que haber mayor control.

### **3. El estado de alarma de 2020 y sus efectos parlamentarios**

Es tanto lo que se ha escrito sobre la situación y consecuencias del estado de alarma declarado por el gobierno español en marzo de 2020 (y por supuesto también sobre las semejantes situaciones en otros países de nuestro entorno) que bastará con la mínima síntesis posible para situarnos en la cuestión: dispuesto en forma inmediata el confinamiento de la población a través de la declaración del estado de alarma por el gobierno (ex art. 116 CE) era obvio que se producía una intensa restricción y hasta suspensión de algunas libertades y derechos. El debate, pues, estaba servido desde el momento en que la Constitución no admite la posibilidad de suspensión en el caso del estado de alarma y sí en el de excepción. Mi posición fue muy clara desde el principio,<sup>45</sup> pero no solo por la afectación directa de derechos y libertades sino fundamentalmente por la ausencia o muy escasa participación del parlamento en la toma de tan importantes decisiones. Me pareció, pues, que en absoluto se mantenía el equilibrio y/o colaboración que nuestro ordenamiento jurídico establece muy en especial para estos casos.<sup>46</sup> Por su parte, otros colegas sostenían que el estado de excepción solo procedía en caso de alteraciones del orden público; naturalmente, las había, y muchas, salvo para quienes entendían la idea de orden público en forma de desórdenes

---

protagonismo de los ejecutivos es aún mayor en las comunidades autónomas» (Tudela), lo que nos obliga a hacer alguna breve referencia a ello.

45 Entre otras, mis contribuciones en *Levante-EMV* de «Estado de alarma y defensa de la Constitución», de 5 de abril 2020 o también, «La prórroga del estado de alarma y sus aporías constitucionales», de 11 de abril.

46 Y ello que ya era llamativo en el parlamento estatal no tuvo mejor solución en los parlamentos autonómicos. Abellán (2020, 127 y ss.) ofrece una síntesis de las actuaciones de estos que viene a confirmar la idea de Tudela de que su situación aun fue peor en términos generales.

o desobediencia pública que no procedía entonces aunque sí había un descontrol del orden jurídico<sup>47</sup> y un riesgo tan exacerbado para la salud y vida de la población que a mí me parecía más que suficiente para que el Congreso de los Diputados hubiera estado, junto al gobierno, estudiando y decidiendo medidas de carácter extraordinario con el mayor consenso posible. No fue así y poco después, el Tribunal Constitucional formuló sus objeciones. Sobre la primera sentencia del Tribunal Constitucional en relación con derechos y libertades ya me pronuncié<sup>48</sup> y ahora es el momento de reflexionar sobre el segundo e importante pronunciamiento en el que pesó esa idea de equilibrio, aquí varias veces resaltada, y sin embargo, no tomada en cuenta a mi juicio en aquellos momentos.

### III. Posición del Tribunal Constitucional

#### **1. Un precedente próximo al caso desde la perspectiva orgánica: STC 124/2018: sobre el control del gobierno en funciones**

Esta sentencia resuelve una conocida cuestión planteada en el último lustro que resultó novedosa después de varias décadas en las que la aplicación del art. 99 CE no planteó problemas por funcionar el bipartidismo que proporcionaba mayorías más o menos claras para que se llevara a cabo la alternancia entre los dos partidos, «de gobierno»,

---

47 Montalvo (2010, *passim*) insiste en la historicidad del concepto que no solo varía con las etapas cronológicas sino con la cultura y circunstancias constitucionales de cada país. En todo caso, el orden público tiene íntima relación con la posibilidad del disfrute ordinario de los derechos y libertades y con la seguridad jurídica: «La seguridad jurídica: se trata de aquel principio general del ordenamiento jurídico y mandato dirigido a los poderes públicos establecido en el artículo 9.3. CE, mediante el cual nuestra carta magna establece una serie de garantías legales y procedimentales a favor del ciudadano. No es concebible un orden público que desoiga este principio básico, por lo que este primero requiere de forma necesaria la asunción de esta garantía en la conciencia social» (p. 213).

48 Sánchez Ferriz, R. «Reflexiones en torno a la STC 148/2021, de 14 sobre algunas medidas adoptadas en el estado de alarma» en *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 80, 2021, pp. 7-34.

nacionales. La adición de dos nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos) con suficiente fuerza, nuevos problemas<sup>49</sup> en el procedimiento de la propuesta de investidura con efectos incluso, como en otro lugar he sostenido,<sup>50</sup> de minusvaloración (o falta del suficiente respeto) de la institución de la Jefatura del Estado y su función esencial y decisiva en el procedimiento del art. 99.

En efecto, la existencia del gobierno en funciones solía ser corta en el tiempo, lo suficiente hasta otorgar la investidura al nuevo ganador electoral. Pero las dificultades planteadas y el efecto del pluralismo en la cámara política plantearon el problema de que, requerido un ministro por el Congreso, aquel se negara por entender que un gobierno en funciones no ha recibido aún la confianza de la cámara y, en consecuencia, no tenía por qué someterse al control parlamentario. Este enfoque podía haber tenido sentido en la clásica vinculación del gobierno al parlamento por el vínculo de confianza sobre el que siempre hemos insistido. Ahora bien, sin perjuicio de la claridad del argumento para explicar al alumnado el funcionamiento, no es menos cierto que la realidad ofrece multitud de variantes y desde la perspectiva del equilibrio *supra* expuesta la solución varía ostensiblemente.

Y, en el supuesto de esta sentencia, el planteamiento del Tribunal diría que parte de la concepción amplia,<sup>51</sup> o integrada a que me

---

49 Muy explícito resulta el trabajo de Piedad García Escudero (2020, 183 y ss.) sobre los efectos que dicho fenómeno tuvo en la relación de confianza y en el control parlamentario (186) en el que nos recuerda que el gobierno se mantuvo en funciones nada menos que 314 días en la primera ocasión (hasta la investidura de Mariano Rajoy) y 253 en la siguiente hasta que se investió a Pedro Sánchez. Entre otras peculiaridades de aquellos años señala la autora la existencia de un gobierno formado por quienes no son parlamentarios, incluido su presidente (p. 191) lo que refleja su no procedencia de las elecciones sino de la inédita moción de censura que supuso la caída del gobierno Rajoy.

50 Sánchez Ferriz y Rollnert Liern (2020, 490). La cuestión se prolongó de modo que también fueron los partidos (o, en realidad, sus líderes) los que midieron los tiempos y realizaron las consultas, que solo al jefe del Estado se le encomiendan en la Constitución, generando una especie de mutación a mi juicio incorrecta e improcedente.

51 Tal amplitud no solo se refiere a los medios y fines, también a la progresiva incorporación de instituciones controladas que, si inicialmente se referían al gobierno, hoy afirma Ripollés (2017, 161), «se podría decir que el universo subjetivo del control se ha ampliado considerablemente en el parlamentarismo actual».

acabo de referir, y de la flexibilidad con que se deberían interpretar los conflictos en función de las circunstancias del momento político que, según he dicho ya, habían cambiado ostensiblemente respecto de las hasta entonces vividas. Creo que en los siguientes términos que transcribo se puede apreciar ese enfoque:

FJ 6: En un sistema basado en la centralidad parlamentaria, las cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las facultades parlamentarias de iniciativa y de control (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 17). Ahora bien, la centralidad y «supremacía del parlamento» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5) que de ello deriva ha de conciliarse, como es propio al Estado constitucional y democrático de derecho (art. 1.1 CE), con el respeto a la posición institucional de otros órganos constitucionales [STC 191/2016, FJ 6 C) c)].

FJ 7. Las partes en este conflicto coinciden en que la función de control, prevista en el art. 66.2 CE, es propia de la forma de gobierno parlamentario, pero difieren en su interpretación [...] El título V de la Constitución, que contempla las relaciones con otros órganos constitucionales (STC 83/2016<sup>52</sup>, FJ 12), bajo la rúbrica «De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales» comienza estableciendo que «el gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados». Además, normalmente, el control de la acción del gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último término, a exigir la responsabilidad política del gobierno.

Ahora bien, que ello sea así como regla general no significa que, excepcionalmente, como lo son también los periodos en los que no hay relación de confianza entre el Congreso de los Diputados y el gobierno, no pueda ejercerse la mencionada función de control [...]

---

52 STC 83/2016, de 28 de abril, es una de las pocas sentencias en que se había tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la primera aplicación (muy dudosa para buena parte de la doctrina) del estado de alarma declarado por el Real decreto 1.673/2010, de 4 de diciembre, y después prorrogado, para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

a) En primer lugar, como hemos señalado, la función de control corresponde a las Cortes Generales ya que España es una democracia parlamentaria (art. 1 CE) en la que las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE). De esta manera, podemos afirmar que la función de control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Función que no puede verse limitada más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso (en este sentido, respecto a la función legislativa, STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3), no conteniendo nuestro texto constitucional, en principio, ninguna excepción al ejercicio de la misma.

b) En segundo lugar, no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, cámara con la que no existe relación de confianza con el gobierno, en el sentido expuesto [...]

c) Finalmente, no todos los instrumentos de control tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza, por lo que pueden, en principio, ejercerse, aunque no exista esa relación.

Pues, tal como hemos ido viendo, hay instrumentos (directa o indirectamente) previstos en la Constitución, y de diversa intensidad y fines, que no cabe reconducir a solo los de carácter extraordinario; pues solo si nos refiriéramos a la moción de censura y la de confianza serían capaces de afectar, negándola, a la confianza. Ya ha quedado claro que estos no son los únicos institutos de control y, en realidad, estos están pensados para circunstancias en que se pone en juego la permanencia del nexo de confianza, cosa que no es ni puede ser cotidiana como sí lo es el control, y que, por lo demás, tampoco podrían ejercitarse sin limitaciones temporales (113.4 CE). Y esa idea amplia, y poliédrica, del control es la que también tiene presente el TC:

FJ 7: La facultad de solicitar información constituye «un aspecto particular de la función de control genéricamente atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE» (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3). Información que «bien puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el diputado que la recaba, o su grupo parlamentario, lleven a cabo un juicio o valoración sobre esa concreta actividad y la política del gobierno, utilizando otros instrumentos de control» (SSTC 203/2001, FJ 3, y 32/2017, de 27 de febrero, FJ 5).

Por lo tanto, el argumento del gobierno en el sentido de que, no habiendo sido investido, no cabía que se le exigiera control por no haber mediado el establecimiento de la confianza, no podía ser aceptado, pues

No cabe descartar la utilización de algunos de los instrumentos a los que nos hemos referido para el ejercicio de la función de control de la acción del gobierno que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), aunque el gobierno esté en funciones (art. 101.2 CE), si bien con matices o limitadamente, como han alegado los representantes tanto del Congreso de los Diputados como del Senado.

FJ 8: Conforme al art. 101.1 CE, «el gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su presidente», previendo, su apartado segundo, que «el gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo gobierno». La figura del gobierno en funciones deriva directamente de este mandato constitucional (art. 101.2 CE), cuya finalidad es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la administración y de la acción de gobierno (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 2).<sup>53</sup>

---

53 Pero no es solo la Constitución, también la ley reguladora del gobierno prevé la concurrencia de esta situación: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del gobierno, establece la regulación del gobierno en funciones, en el título IV, cuyo art. 21 dispone que el (gobierno) «facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo gobierno y el traspaso de poderes al mismo» y «limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas» (art. 21.3). Y en la misma Ley 50/1997, al ocuparse «[d]el control del gobierno», el art. 29, adopta un sentido comprensivo de todos los actos «y omisiones del gobierno» (que) han de someterse al control político de las Cortes Generales, y añade que «los actos, la inactividad y las actuaciones materiales que constituyan una vía de hecho del gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa [...] así como ante el Tribunal Constitucional».

Visto así, no ofrece duda de la necesidad de control sobre la actividad del gobierno «normal» y por ello se plantea la cuestión sobre el gobierno en funciones. Pero el hecho de que la regulación sea tan explícita en cuanto a los controles judiciales no puede suponer que ello obvie, también en todo momento, el control por las Cortes Generales de acuerdo con el artículo 66.2 CE. Se trata de controles diferentes, precisa el Tribunal Constitucional, con distinto fundamento constitucional, como ya hemos afirmado, y que cumplen finalidades distintas.

En definitiva,

FJ 9: La función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el art 1.3 CE, no pudiendo negarse a las cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución.

## **2. Otros supuestos «especiales» de control parlamentario**

Hasta aquí hemos visto una controversia «contraria» a la que vemos planteada en la situación del estado alarma: el gobierno no puede dejar de someterse al control parlamentario aun cuando está en funciones, y por tanto, aunque el gobierno tenga limitadas sus potestades (Ripollés, 2017, 166). La cuestión planteada en 2020 era: ¿el gobierno podía, y debía, someterse al control de las Cortes Generales en aquellos momentos en que, justamente, contaba con mayores poderes derivados de la situación excepcional planteada por la pandemia en la que, como primera providencia, asumió el mando único?

En este sentido, al interponer el conflicto Vox ante el Tribunal Constitucional acusaba en su primera demanda de 2020 que se había producido una suspensión del «Estado constitucional» y del «Estado democrático», para los que resulta «esencial» «la existencia de un parlamento» que representa al pueblo español y tiene, «entre otras tareas capitales», la de «controlar la acción del gobierno» (STC 124/2018, FF.JJ. 5 y 6). Y, yo añadiría, buscando siempre el debido equilibrio entre la posición de ambas instituciones.

Pero antes de entrar en ello también hemos de recordar dos resoluciones recientes en las que es el parlamento el que, por acuerdo de la Mesa de la cámara, no aceptó el veto del gobierno y es este el que plantea el conflicto al entender que con dicha negativa parlamentaria se invadía la facultad que le confiere el art. 134.6 CE<sup>54</sup>. Se trata de las

---

<sup>54</sup> Se rechazaba el veto impuesto por el gobierno en materia de suspensión del calendario de implantación de la LOMCE.

SSTC 34 y 44,<sup>55</sup> de 2018 sobre casos en los que la Mesa rechazaba el veto del gobierno a una proposición de ley basándose en la facultad del art. 134 CE. Lo más interesante en ellas es la aplicación de la *lealtad constitucional* y del entendimiento de dicho precepto 134.6 CE:

La apreciación de la Mesa de la cámara, en el sentido de considerar que la motivación del gobierno resulta insuficiente para verificar la efectiva conexión de la medida con los ingresos y los gastos públicos, no ha supuesto el menoscabo de la competencia del ejecutivo en este caso. El art. 134.6 CE contiene una prerrogativa del ejecutivo que tiene, como presupuesto habilitante, la vinculación estricta a la norma presupuestaria, que debe por ello verse afectada. Teniendo en cuenta, como ya se ha señalado, que cualquier iniciativa o proposición de ley es susceptible de suponer un incremento de gasto o una disminución de ingresos, el gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios. Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética. (STC 34/2018, FJ 9)

Así parecía en el caso en que el gobierno había afirmado sin razonamiento ni base suficiente que podría verse modificada la aportación de fondos europeos que suponía un porcentaje considerable y el deber de que ello quede bien razonado es una facultad parlamentaria que puede y debe ser exigido para que la Mesa pueda llevar a cabo debidamente su valoración.

En la segunda de las citadas sentencias se vuelve a plantear la misma cuestión: el gobierno puede vetar todo planteamiento de aumento de gastos o disminución de ingresos, pero también la Mesa de la cámara puede razonar sobre el modo cómo lo haya expuesto el gobierno en su veto. Y en tal sentencia se aclara un importante aspecto sobre el sentido del reparto de papeles que también en este concreto punto, de competencia gubernamental, tienen el gobierno y el parlamento: STC 44/18 FJ 3

---

55 En este caso la Mesa del Congreso rechaza el veto gubernamental a la modificación del artículo 42.1 del Estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados. Entendió la Mesa que «el criterio del gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor».



Baste recordar aquí que [...] la facultad que se reconoce al gobierno para oponerse a la tramitación de iniciativas legislativas que puedan desvirtuar la ejecución de un presupuesto en curso se fundamenta en la confianza concedida por la cámara a su programa anual de política económica, de suerte que el gobierno puede pretender legítimamente [...] que no se dificulte su ejecución haciéndolo impracticable (STC 223/2006, FJ 5).

En definitiva, las partes [...] no discrepan de las funciones que constitucionalmente corresponden al gobierno y a la Mesa del Congreso, sino del concreto ejercicio por la Mesa de sus facultades de control en los acuerdos impugnados, en los que rechazó el veto del gobierno a la tramitación de la proposición [...] por entender que el gobierno no justificó de manera objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Como en el caso anterior, en la sentencia número 44 se apoya la decisión parlamentaria por no haber precisado suficientemente el gobierno la afectación del supuesto con un aumento de gastos en relación con el concreto presupuesto vigente. No pondremos más ejemplos; es suficiente lo dicho para observar que la idea de equilibrio institucional y, por consiguiente, del control ejercido por las cámaras no se reconduce tan solo a los institutos académicamente clasificados como tales, sino que es un continuo ejercicio de *contrapesos* que resulta habitual en sus relaciones.

### **3. La STC 168/2021, de 5 de octubre<sup>56</sup>**

Sin duda, en los casos precedentes en los que nos hemos detenido, el TC ha mantenido la coherencia que hemos dado en llamar *equilibrio*

---

<sup>56</sup> En el recurso de amparo avocado número 2.109-2020, promovido por don Santiago Abascal y otros, todos ellos diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra la decisión de la mesa de aquella cámara parlamentaria de 19 de marzo de 2020, que acordó la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada cámara hasta que la mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como contra el acuerdo de 21 de abril de 2020 de la misma mesa parlamentaria, que desestimó la solicitud de reconsideración formulada por el citado grupo.

*institucional* y su aplicación a las concretas circunstancias de cada caso. Y justamente la demanda presentada por Vox al TC se encabezaba con estas palabras: «Esencialidad de la función parlamentaria del control del gobierno». Uno de sus apoyos más decisivos será la doctrina sentada en la STC 124/2018 en la que me he detenido en el epígrafe precedente.

Es sabido que la declaración del estado de alarma supuso la suspensión de toda actividad comercial o social no considerada esencial, así como la interrupción de plazos en el ámbito judicial. Pero, además, la Mesa del Congreso aprobó también la suspensión de sus actividades<sup>57</sup> y es ello lo que los recurrentes entienden inconstitucional, así como la respuesta dada por la propia Mesa cuando aquellos pusieron de relieve ante ella la irregularidad cometida. Como no podía ser de otro modo, la Mesa alegrará que sí se ha llevado a cabo alguna actividad y, junto con las otras partes oponentes, sostendrá que otros órganos institucionales han interrumpido también sus funciones alegando siempre el riesgo que para la salud y la vida suponían las eventuales reuniones.

La síntesis del FJ 1 nos permite reconducir la cuestión a los dos elementos fundamentales que, según los recurrentes, habrían sido afectados en forma bien poco constitucional:

Estructuran su petición de amparo en una doble vulneración del derecho de participación política del art. 23.2 CE, pero que pueden quedar refundidos en uno solo [...] su derecho al ejercicio del cargo público representativo, pues la suspensión de los plazos parlamentarios ha afectado de modo inconstitucional al ejercicio de sus funciones de control de la acción del gobierno (art. 66.2 CE).

El TC entra directamente en la situación de carácter excepcional planteada, obviando consideraciones innecesarias, por ya sabidas,

---

57 El día 19 de marzo de 2020 la mesa del Congreso de los Diputados adoptó la siguiente decisión:

«Acuerdo de la mesa de la cámara de 19/03/2020, sobre la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la cámara, hasta que la mesa levante dicha suspensión». Subrayo esta frase porque será tenida muy en cuenta por el TC como se verá *infra*.

en materia de control y su punto de partida es claro en el sentido aquí mantenido de la permanente relación entre los dos órganos constitucionales afectados y el mantenimiento de su equilibrio que yo calificaría a modo de *continuum*:

La función relevante que el gobierno de la nación y el Congreso de los Diputados deben desempeñar en el caso de que concurran «circunstancias extraordinarias» que hagan «imposible el mantenimiento de la normalidad» (art. 1.1 LOAES) [...]

El art. 116 CE y la LOAES, conforman un régimen jurídico que busca el equilibrio<sup>58</sup> entre la necesidad de hacer frente a la situación extraordinaria que determina la declaración de alguno de aquellos estados y la exigencia del respeto al propio Estado de derecho.

Todo el peso de las situaciones excepcionales recae sobre el Congreso y sobre el gobierno (sobre los dos), a cada uno según lo establecido con claridad por la propia Constitución, pero siquiera son equiparables tales funciones (ni, por supuesto sustituibles o delegables) sino complementarias, aunque sí habrán de ser proporcionadas a la concreta realidad:

Pero, además, recae sobre aquella institución parlamentaria el deber constitucional de asumir en exclusiva la exigencia de responsabilidad al gobierno por su gestión política en esos períodos de tiempo excepcionales, con más intensidad y fuerza que en el tiempo de funcionamiento ordinario del sistema constitucional.

#### A) CLAVE DE LA CUESTIÓN

Esta es sin duda la clave: el hecho de encontrarnos ante una situación excepcional invoca directamente al parlamento con una simple lectura verdaderamente constitucional; lo curioso en el caso del año 20 es que no era desconocida y ya había sido resuelta por previos

---

58 El subrayado en este párrafo y alguno más que introduciré es mío.

pronunciamientos del TC de los que en la cita siguiente (de la STC 168/2021, FJ 3) se destacan las afirmaciones más relevantes bajo el epígrafe de: «A) El control político del gobierno por el Congreso de los Diputados en el estado de alarma».

**B) MARCO NORMATIVO QUE, POR SER LLAMADO BLOQUE CONSTITUCIONAL, SERÁ CRITICADO EN EL VOTO PARTICULAR.**

Creo, o al menos yo diría que la expresión se ha usado en forma casual o genérica y no con precisión técnica de lo que conocemos como «bloque de la constitucionalidad» y que en el texto de la sentencia no tiene más pretensión que enmarcar las bases normativas y los precedentes jurisprudenciales que hemos mencionado, en cuyo marco se ha de situar la cuestión planteada:

Las SSTC 83/2016, ya citada, y 148/2021, de 14 de julio, en referencia al estado de alarma, que también es el marco jurídico en que se desarrolla el enjuiciamiento de este recurso de amparo, y con cita expresa de los diferentes apartados del art. 116 CE y de la LOAES, han venido a destacar el trascendente papel que este bloque constitucional reserva al Congreso de los Diputados. Y han señalado, a este respecto, lo siguiente:

(i) Que durante la vigencia de alguno de los tres estados, el de alarma en nuestro caso, «no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado», ni tampoco «disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las cámaras si no estuvieran en período de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o expirado su mandato» (STC 83/2016, FJ 7).

(ii) Que la declaración de cualquiera de estos estados «no modifica el principio de responsabilidad del gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes» (STC 83/2016, FJ 7).

(iii) Que pesa sobre el gobierno el deber de dación de cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de su decisión de declarar el estado de alarma, «suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquella (arts. 116.2 CE y 6 y 8 LOAES). Esta dación de cuenta no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de

información que puede activar e impulsar [...] un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política».

(iv) Que, respecto de la prórroga del estado de alarma, el Congreso de los Diputados asume una posición aún más relevante en su toma de decisión, toda vez que le corresponde al Pleno su previa autorización y, en su caso, establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga (art. 6.2 LOAES), disponiendo el Reglamento del Congreso de los Diputados un detallado *iter* procedimental hasta su concesión» (arts. 162 y 165 RCD).

«No puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del «control político» de los actos del gobierno».<sup>59</sup>

---

59 Respecto de los antecedentes de hecho, naturalmente no me voy a detener pero sí hay una idea que encaja en la mencionada al inicio función de publicidad que proporciona el parlamento a la ciudadanía que, al menos se supone real y cierta. En el caso presente se advierte de algo que sí fue arriesgado en los primeros meses de la pandemia sobre la falta de transparencia puesta de relieve por tantos autores y los problemas generados en torno a una información que en ocasiones comportó gran confusión. Por ello, en la síntesis hecha por la sentencia sobre la demanda vale la pena destacar la siguiente idea:

«La suspensión acordada pudo, en definitiva, permitir al gobierno filtrar, en atención a sus intereses políticos, las concretas manifestaciones de la función parlamentaria de control que se habrían de tramitar». Según el escrito, confirma lo expuesto el hecho de que fuera el gobierno y la mayoría que lo apoya los que decidieron «cómo, cuándo y sobre qué se informa a los representantes de la ciudadanía; cuando la función constitucional de control consiste precisamente en lo opuesto: los parlamentarios y, específicamente la oposición y los grupos minoritarios —y no el gobierno— son los que deciden sobre qué y en qué momento ejercen las distintas manifestaciones de su potestad de control sobre la acción del Ejecutivo, garantizando así la primacía del parlamento». (FJ 3). Y sobre la cuestión del tratamiento dado a la información (al que también en otras ocasiones me he referido, Sánchez Ferriz, 2020) tampoco la misma pasa desapercibida al TC que en FJ 5 de la sentencia comentada manifiesta:

«Las razones de necesidad de aprobación de la normativa y de las comparecencias del presidente del gobierno, del ministro de Sanidad o de otros altos cargos de dicho ministerio en cuestiones relacionadas con la crisis sanitaria no excluyen esa misma exigencia respecto de otras cuestiones propias de la gestión del gobierno, relacionadas o no con el problema de la pandemia, que no podían escapar a la labor de su control político por parte de los grupos parlamentarios o de los diputados de la cámara, en especial de los pertenecientes a la minoría».

### C) DERECHO FUNDAMENTAL DEL ART. 23 CE

Pero en este concreto caso los elementos orgánicos que hemos referido parecen una voz en *off*, o música de fondo, porque lo que se está invocando y se halla en juego es nada menos que un derecho fundamental, consagrado en el art. 23 CE, ya que la participación puede llevarse a cabo directa o indirectamente, y en este caso se ejerce a través de los representantes que, a tales efectos disponen de un *ius in officium*. En efecto, Así lo titula la propia sentencia: «B) El *ius in officium* de los diputados durante el estado de alarma».

[E]sta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE» (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, y las que se citan en el mismo) [...]

Por tanto, en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar, haciéndolo a través de los instrumentos que le reconoce el título V CE y mediante el procedimiento que establezca el Reglamento de la cámara para cada caso [...]

Los diputados, durante el período de tiempo a que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad. Por ello, [...] la siguiente cuestión a dilucidar es la de determinar si el ejercicio de la función de control que aquellos también tienen durante una situación de estado de alarma, ha de ceñirse, de modo exclusivo, a cuantas cuestiones se hallen relacionadas directa o indirectamente con el presupuesto de hecho del art. 4 LOAES que haya sido apreciado para acordar la declaración del estado de alarma o, por el contrario, aquella función podrá desarrollarse siempre que venga delimitada por su vinculación a tal función específica de control.

### D) FINALIDAD ÚLTIMA: MANTENER EL EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

En efecto, la respuesta es bien clara: a más funciones, más control, y siempre, siempre, responsabilidad: «no solo durante el funcionamiento ordinario del Estado de derecho, sino también y, con mayor predicamento

democrático, en cualquiera de las tres situaciones excepcionales que sean causa de la declaración del estado correspondiente». Y el final del FJ 3 me parece la mejor síntesis del enfoque hecho en este trabajo al defender el derecho y deber de los parlamentarios como principal modo de sostener el necesario *equilibrio institucional*:

[Estamos ante el] núcleo esencial del *ius in officium*. Este derecho adquiere, si cabe, una mayor intensidad y necesidad de protección durante la vigencia de aquellos estados porque, en esa garantía fiscalizadora de la labor del gobierno, queda depositada la salvaguarda del equilibrio de poderes que es propio del Estado de derecho.

Pero, además, hubo dos aspectos en el acto impugnado que no dan lugar a dudas sobre su improcedencia y su condición de exceso que suponía la suspensión del derecho invocado, que no podía tratarse de simple limitación o restricción:

(i) de una parte, la indeterminación del período de duración de la medida de suspensión, pues el acuerdo no hace referencia a ningún margen temporal de permanencia de aquella medida; (ii) y, en segundo término, que el alzamiento de la suspensión quedó supeditado a la única y discrecional decisión de la mesa (FJ 4).<sup>60</sup>

En definitiva, el fallo es claro: 1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE).

2º Restablecerles en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad [...] de los acuerdos de la mesa del Congreso.

Antes de entrar en el último epígrafe, y por lo que he de decir en él, debe subrayarse que no existen votos particulares a esta sentencia que podemos, en términos generales enmarcar entre las que se ocupan del funcionamiento de la parte orgánica de la Constitución pese a la invocación y amparo recibido en el fallo, de un derecho fundamental.

---

60 Ello ya quedó subrayado en nota al pie anterior.

## IV. Algún pronunciamiento posterior y notas conclusivas

En el marco que hemos intentado trazar sobre la doctrina del TC aun nos faltaría mencionar, al menos, la STC 183/2021 en la que queda sentada toda la doctrina aquí apuntada sobre los estados excepcionales y en particular el declarado en la segunda parte del año 2020 que, sin perjuicio de otras cuestiones nuevas respecto de lo ya visto, destaca en tal doctrina, más aun que las dos importantes sentencias vistas sobre el estado de alarma de 2020: la 148 (más centrada en cuestiones de derechos) y la 168 (en la que prevalece la idea de la relación entre los dos grandes órganos de la clásica división de poderes). Toda la doctrina quedara confirmada con las peculiaridades del caso concreto pero sin duda el aspecto más destacado en la que ahora nos detendremos algo, es la llamada al estado de alarma para seis meses, el hecho de que se acepte por el Congreso y la forma compleja en que no solo se formula sino que se acepta. ¿estamos en un caso *praeter constitutionem*?

A diferencia de los supuestos normativos y fácticos a que atendían las dos primeras, sentencias, en esta «dilatada» aplicación del estado de alarma de que se ha de ocupar la 183/2021, lo novedoso es la participación generalizada de todas las autoridades competentes en función de cada territorio que se vea afectado en cada eventual decisión que se irá produciendo con carácter futuro a partir de la declaración del estado de alarma y de su posterior «aceptación» por el Congreso.

### 1. La STC 183/2021, de 27 de octubre

Como acabo de apuntar, cada una de las tres demandas que requieren pronunciamiento del TC son bien diversas y atienden a períodos francamente diferentes por los que ha pasado la política anti pandemia en España. Y ello resulta verdaderamente llamativo a la hora de leer los votos particulares en los que, más que responder directamente a las cuestiones de la larguísima sentencia de la mayoría, se da un paso atrás para retomar las manifestaciones discrepantes con la sentencia



148/2021: en primer lugar, para recordar el mantenimiento de la disidencia y en segundo lugar, y en especial por María Luisa Balaguer, para dar cuerpo a su última disidencia en base a las incoherencias que el TC habría mostrado entre la argumentación sostenida en junio (148/2021) y ahora en octubre (183/2021).

## ***2. Alguna reflexió final sobre las SSTC dictadas sobre el estado de alarma y las críticas de los votos particulares (no a la segunda, sino a la primera y tercera)***

Estando ya habituada como estoy a admirar los VVPP de Balaguer, este me ha sorprendido. No pueden compararse, creo, las situaciones sobre las que se debe discurrir cuando en la justicia rogada el planteamiento de los recurrentes es, *velis nolis*, el marco del que no puede salir el juzgador. Y no puede desconocerse que, si en la primera sentencia las libertades formaban el centro de la discusión siendo la cuestión si se llegó, o no, a la situación extrema de «suspensión» no permitida al estado de alarma, y en la segunda era la relación orgánica gobierno-parlamento el núcleo a dilucidar, en este caso<sup>61</sup> no cabe ya mayor difusión y proliferación de cuestiones que aportan complejidad y al tiempo la necesidad de tratar múltiples dudas desde perspectivas que se ven multiplicadas en esta tercera STC (183/2021):

Ahora ya no son solo los derechos y libertades que puedan verse afectados (sobre cuyas restricciones y/o suspensión ya se habían pronunciado todos, no solo la mayoría del Tribunal en la sentencia 148, sino también quienes sostuvieron los votos particulares con mayor o menor acierto en todos los casos) ni la forma jurídica utilizada (estado de alarma o de excepción), ni tampoco se trata de determinar las concretas relaciones de control del parlamento sobre el gobierno (o, como siempre me gustó precisar, de la corresponsabilidad que hubiera sido posible entre los dos órganos constitucionales). Ahora ya

---

<sup>61</sup> Del que me limito ahora a solo una primera aproximación sobre la que volveré no siendo ya posible en estos límites editoriales.

es difícil interpretar la letra constitucional porque la nueva situación se caracteriza por establecer un período verdaderamente excesivo de estado de alarma, por descentralizar las eventuales, inciertas, y futuras medidas que la realidad de cada territorio vaya imponiendo, y sobre todo, de juzgar una norma que se caracteriza por estar vacía de contenido preciso más allá de la «retirada» del mando único central que hasta entonces había predominado, para dejar en manos de las autoridades «de proximidad» la adopción de las medidas pertinentes.

Todo a la vez, aunque aparentemente derivado del largo período previsto, y además, inesperadamente (como la sentencia mayoritaria reconoce) aceptado por el parlamento,<sup>62</sup> y de tantas otras cuestiones que, a lo largo del mismo, han de verse involucradas desde el punto de vista de la «ampliada» descentralización que va más allá de los territorios autónomos. Sinceramente, he de reconocer que el «experimento» no ha tenido mal resultado, pero, desde el punto de vista de cualquier jurista, el planteamiento inicial creo que bien pudo percibir (y creo que también la ciudadanía) más de una incertidumbre y dudas sobre cómo se acabaría de construir el puzle. Cosa que no encaja mucho con el principio de seguridad jurídica.

No he visto argumentación independiente (o autónoma como propia del discrepante) en los votos particulares, más bien la búsqueda de supuestos o aparentes errores e incoherencias en el texto mayoritario que, como he dicho ya, necesariamente había de ser congruente con el recurso concreto. Y todo ello, sobre sorprenderme bastante, me ha traído a la mente un texto de Ferrajoli (2021, 77) que creo que puede muy bien cerrar esta reflexión a condición que lo leamos entendiendo que toda mención a la interpretación y aplicación de la ley puede muy bien aceptarse como si las estuviera haciendo sobre constitución:

Pero está claro que los límites y los vínculos legales son relativos, en el sentido de que no son capaces de eliminar los espacios de la discrecionalidad judicial colmados tanto por la argumentación probatoria como por la interpretativa.

---

62 Creo que será muy interesante conocer la opinión de Tudela sobre esta cuestión.

En efecto, el legislador produce solo el derecho vigente, que consiste en textos normativos que requieren ser interpretados. Todo el derecho viviente, todo el derecho en acción —todas las normas, entendiendo por «norma» el significado de un enunciado normativo— es, por tanto, repito, un derecho de producción jurisprudencial, enteramente fruto de la argumentación interpretativa. Pero el derecho viviente es también un derecho válido cuando es argumentado como interpretación plausiblemente aceptable del derecho vigente de producción legislativa. En resumen, ni el derecho viviente puede ser producido por el legislador ni el derecho vigente puede ser producido por los jueces; ni el legislador puede interferir en la producción del derecho viviente ni el juez puede interferir en la producción del derecho vigente. Este es el sentido de la separación de los poderes.

No han sido pocas las ocasiones en que he lamentado y llamado la atención sobre la falta de iniciativa, fundamentalmente del gobierno, para haber redactado una ley que, como en otros países vecinos (Vedaschi, 2020 los ha comparado con extraordinaria claridad) hubiera podido proporcionar unas líneas de actuación claras y también habría permitido rellenar las lagunas que la legislación vigente muestra ante tan desesperada e inesperada situación de pandemia. El legislador podría habernos ofrecido un «derecho vigente» proporcionado y coherente con el derecho y la realidad «viviente» que a todos sorprendió.

Pero si esta conclusión es útil para las controversias vividas dentro del TC en otras materias, que también se han visto directamente afectadas por el estado de alarma, no cabe ignorar que justamente el control parlamentario como fruto de la relación gobierno parlamento, en tan compleja situación vivida, ha dado pie a la principal de las sentencias analizadas en este estudio sin que la construcción del TC como vimos en la parte central del trabajo, haya recibido críticas ni generado debates internos ajustándose en todo momento a la idea de equilibrio que también hemos ido destacando.

## V. Bibliografía

- Abellán Artacho, Pedro (2020): «Sobre el control parlamentario al gobierno central y a los gobiernos autonómicos durante la crisis del coronavirus», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19.
- Álvarez García, Vicente (1995): *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Madrid, Civitas.
- Aragón Reyes, Manuel (2008): «Democracia y parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, 37.
- Aragón Reyes, Manuel (2018). «El gobierno en funciones: su ámbito competencial y su control parlamentario. Comentario a la STC 124/2018, de 14 de noviembre», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 119, 269-298.
- Alzaga, Oscar y Álvarez Rodríguez, Ignacio (2021): *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, Tomo II, Madrid, Marcial Pons.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio (2021): «Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo», *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95.
- Biglino Campos, Paloma (2021): «Malos tiempos para los parlamentos», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 31-45.
- Blanco Valdés, Roberto (1996-1997): «Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario», *Documentación administrativa*, 246-247.
- Dueñas Castrillo, Andrés Ivá (2021): *Las comunidades autónomas como laboratorios de democracia: Participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Duguit, Leon (1921): *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Francisco Beltran.
- Durban Martin, Ignacio (2019): «El derecho de los parlamentarios a recabar documentación administrativa. Nuevas perspectivas jurisprudenciales a raíz de su creciente judicialización», *UNED. Revista de Derecho Político*, 104, 157-195.

- Ferrajoli, Luigi (2021): «Argumentación interpretativa y argumentación equitativa: contra el creacionismo judicial», *Revista Teoría y Derecho*, 20.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2020): «Parlamento y gobierno en tiempos de multipartidismo», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 33, 183-209.
- García Roca, Javier (2016): «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 61-99.
- García Roca, Javier (1995): «El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública, Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 42, 161-206.
- Gaudemet, Paul Marie (1966): *Le Pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Editions Montchrestien.
- González Fernández, Santiago (2020): *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Greciet García, Esteban (2012): «El parlamento como problema y como solución», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26.
- Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John: *El Federalista*, disponible en <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Hesse. Konrad (1983): *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, CEC.
- Montalvo Abiol, Juan Carlos (2010): «Concepto de orden público en las democracias contemporáneas», *RJUAM*, 22, 197-222.
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas (2020): «Las garantías parlamentarias en la experiencia constitucional española», *Revista de las Cortes Generales*, 108, 131-175. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1484>
- Pizzorusso, Alessandro (1993): «Emergenza, stato di», *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani.
- Ripollés Serrano, M. R. (2017). «Gobierno en funciones y control parlamentario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 155-183. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.0>.

- Rollnert Liern, G. (2014): «La mutación constitucional, entre la interpretación y la jurisdicción constitucional», *REDC* 34, 101.
- Sánchez de Dios, Manuel (1995): «La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno», *Política y Sociedad*, 20, 35 - 52.  
file:///C:/Users/remed/Desktop/MEMORIA%202022/control%20parlament%20P%C2%AA%20CORTS/Control.PDF
- Sánchez Ferriz, Remedio (1987): «El derecho de petición y su ejercicio ante las cámaras», en Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (coord.): *Las Cortes Generales*, Vol. 3.
- Sánchez Ferriz, Remedio (2020): «Reflexiones constitucionales desde el confinamiento», *Actualidad jurídica iberoamericana*, N°. Extra 12, 2, (Ejemplar dedicado a: La experiencia jurídica latina en tiempos de coronavirus (reflexiones de urgencia).
- Sánchez Navarro, José Ángel (1995): «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88.
- Serra Cristóbal, Rosario (2009): «Pequeñas minorías y control parlamentario», *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, 21.
- Sevilla Andrés, Diego (1978): «Orígenes del control parlamentario en España (1810-74)», en Ramírez, Manuel (coord.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*.
- Tudela Aranda, José (2015): «El parlamento autonómico y la calidad de la democracia», en Tudela Aranda, José (dir): *Los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Zaragoza, F. Gimenez Abad, 15-51.
- Tomás Villarroya, Joaquín (1985): *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, Fundación Santamaría.
- Tudela Aranda, José (2021): «Nuevos reflejos de la debilidad del parlamento», *Cuadernos Constitucionales*, 2, 95-119.
- Vedaschi, Arianna (2020): «Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato», en Vol 43 No 2 (2020): DPCE Online 2-2020.
- Visiedo Mazón, Francisco y Soriano Hernández (2011): «¿Cómo controla el parlamento al gobierno?», en Sarmiento Méndez, Xose Anton (coord.): *Manual de actuación del parlamentario*.