

CONTROL PARLAMENTARIO Y MINORIAS

Por ANGEL J. SANCHEZ NAVARRO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONCEPTO DE CONTROL: A) *El control como elemento del concepto de Constitución*; B) *El control parlamentario*: a) Características; b) Contenido esencial; c) Objeto y destinatarios de la actividad de control; d) Recapitulación: los instrumentos de control parlamentario.—III. CONCLUSIÓN: CONSTITUCIONES, MINORÍAS Y CONTROL PARLAMENTARIO.

I. INTRODUCCION

Una constante de la moderna bibliografía sobre el parlamentarismo es la referencia a los cambios experimentados en su praxis política. Esa evolución ha producido una significativa y radical alteración del equilibrio de poderes, tal y como aparecía en su formulación originaria. De forma muy sintética, cabe recordar aquí algunos de esos cambios.

Por una parte, el papel de los modernos Gobiernos ha dejado de ser el meramente ejecutivo, para adquirir otras importantes funciones: sus características (homogeneidad, reducido número de miembros, grandes medios técnicos, materiales y humanos) han favorecido su conversión en el auténtico «centro de gravedad político», motor del Estado que interviene cada vez más en la actividad social. Todo ello, claro está, en detrimento de unos Parlamentos que han visto cómo desaparecía, en la práctica, su posición dominante en las funciones decisorias del Estado, hasta llegarse a cuestionar —especialmente desde la Ciencia Política y la Sociología— la superioridad que teórica —y jurídicamente— se les atribuye.

Esa situación se ha visto agudizada también por la configuración de los modernos partidos políticos, dotados de una estricta disciplina interna. El hecho de que el Gobierno esté apoyado por un partido (o por un conjunto de partidos), que constituyen al mismo tiempo la mayoría parlamentaria, viene a asegurar —salvo en muy contadas excepciones— la identidad de voluntades entre ambos poderes clásicos, el legislativo y el ejecutivo. El partido actúa, en gráfica expresión de Loewenstein, como una «gra-

pa de hierro» que une a ambos órganos, relativizando las líneas de separación entre ellos, porque ambos están sometidos a las decisiones de un único centro (1).

En consecuencia, las relaciones entre las distintas fuerzas políticas presentes en el Estado sufren una modificación decisiva, que transforma la estructura parlamentaria: el conflicto político no puede presentarse en términos interorgánicos (Parlamento frente a Gobierno), sino que se convierte esencialmente en una lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el Gobierno y el Parlamento como órgano de decisión) y la minoría (o minorías) que constituyen la oposición. En este juego de mayoría contra minorías, las líneas divisorias no son interorgánicas, sino intraorgánicas y, más concretamente, intraparlamentarias. Aparece así lo que se ha dado en llamar «parlamentarismo mayoritario», en el que «sin negar la división histórica del Estado en órganos, se camina hacia la institucionalización de las alternativas electorales como poderes» (2).

Como consecuencia de estos fenómenos, la teoría clásica del Estado democrático parlamentario aparece como manifiestamente insuficiente para explicar, y legitimar, el proceso político. Ello es así porque en esa teoría la separación de poderes constituye un requisito necesario para que el poder no se convierta en absoluto. En este sentido, son claras las palabras de Locke cuando afirma que no cabe limitación del poder en el caso de que «el poder ejecutivo le haya sido entregado a uno que, al participar en el poder legislativo... no tendrá que subordinarse en mayor grado del que a él mismo le parezca oportuno, grado que, como puede suponerse con certeza, será mínimo» (3). También Montesquieu, en el famoso Capítulo VI del Libro XI de su obra *Del espíritu de las leyes* señala que «cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad», y que «si... se confiara el poder ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría, pues los dos poderes estarían unidos» (4). Estas ideas (5) encuentran expresión normativa en dos textos ya clásicos de finales del siglo XVIII: en el artículo 30 de la Constitución de Massachusetts de 1780 («En el gobierno de

(1) Citado en GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1986, pág. 91.

(2) MOLAS, Isidre: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2 (enero-abril 1989), pág. 53.

(3) LOCKE, John: *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid, Alianza Editorial, 1990 (1690), pág. 157.

(4) MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barón de: *Del espíritu de las leyes*. Madrid, Tecnos, 1972 (1748), págs. 151 y 155.

(5) También presentes explícitamente en la *Enciclopedia* (1752-1765). Así, De Jacourt escribe que «la libertad política desaparece en un Estado cuando el mismo hombre, o el mismo cuerpo de... [hombres] ejercen los tres poderes», porque «aunque no exista el boato exterior que descubre a un príncipe despótico, se le siente en cada instante» [citado por SORIANO DÍAZ, Ramón, y PORRAS NADALES, Antonio J.: *Artículos políticos de la «Enciclopedia»* (Selección de textos). Madrid, Tecnos, 1986, págs. 147 y 188].

esta Comunidad [*Commonwealth*], el departamento legislativo no ejercerá nunca los poderes ejecutivo y judicial, o alguno de ellos; el ejecutivo nunca ejercerá los poderes legislativo y judicial, o alguno de ellos; el judicial nunca ejercerá los poderes legislativo y ejecutivo, o alguno de ellos; a fin de que pueda ser un gobierno de leyes, y no de hombres»; y en el art. 16 de la Declaración francesa de 1789, cuando afirma que toda sociedad en la cual la separación de poderes no está establecida «no tiene Constitución».

Parece evidente, pues, que en el marco de las democracias parlamentarias contemporáneas es preciso reformular, o reinterpretar, la teoría clásica del Estado, de la Constitución y del Derecho Constitucional. Porque estos conceptos no son ahistóricos, sino que son realidades surgidas en un contexto determinado, cuya transformación puede llegar a desnaturalizar su significado. Muchas veces se ignora, o se olvida, que la lucha por el parlamentarismo ha sido, históricamente, la lucha por la libertad política (6). La libertad de los ciudadanos ha sido el fin esencial que ha justificado las construcciones técnico-jurídicas que hoy son cuestionadas, y toda reformulación o reinterpretación de las mismas ha de conservar como punto de referencia ese mismo objetivo. Porque «la finalidad jurídicamente proclamada y jurídicamente relevante» de las instituciones «es la que determina el régimen jurídico, y por tanto, la recta interpretación de los preceptos» (7). O, como se ha escrito acertadamente, «la Constitución no se actúa aprendiendo de memoria sus artículos, sino garantizando concretamente, según la evolución histórica, las libertades que la Constitución garantiza» (8).

El Derecho Constitucional se encuentra, ahora como siempre, ante el problema radical del control del poder, de «la constitución de un orden jurídico efectivamente exigible», como «técnica de libertad» (9). La noción de la separación de poderes, cuya necesidad aparece como indudable en toda teoría que aspire a limitar el poder, se ve atacada por la vía de los hechos políticos (10). Si el Estado liberal democrático de Derecho se construyó frente a la autoridad de los príncipes absolutos, no sujetos al

(6) KELSEN, Hans: *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Guadarrama, 1977 (1920), pág. 50.

(7) RUBIO LLORENTE, Francisco: «Prólogo», en GIL-ROBLES, José María: *Control y Autonomías*. Madrid, Civitas, 1986, págs. 28-29. Reproducido en RUBIO LLORENTE, Francisco: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, págs. 262-263.

(8) DE MITA, Ciriaco: *Politica e istituzioni nell'Italia Repubblicana*. Milano, Bompiani, 1988, pág. 26.

(9) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: «Prólogo», en TORRES MUÑOZ, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

(10) Conviene reiterar, en todo caso, que este trabajo se refiere exclusivamente a los regímenes parlamentarios, en los que la separación se ve sustituida por la necesaria colaboración de poderes. En los regímenes presidencialistas, que mantienen tal separación en términos más rígidos, el «sentido de limitación genérica... del poder... se conserva... casi intacto» (GARCÍA MARTÍNEZ, M.ª Asunción: «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14 (1988), pág. 66).

ordenamiento (*princeps legibus solutus*, según el aforismo clásico), encontramos a su sucesor, el Estado social y democrático de Derecho, expuesto a los riesgos de que un «príncipe moderno», el partido político (11), llegue a borrar el significado de esa separación, sirviéndose incluso de ella para legitimar un nuevo dominio.

En ese marco, este trabajo intenta aportar algunos elementos que puedan contribuir a la tarea de reinterpretar un concepto básico del Derecho Constitucional, como es el de control parlamentario. La cuestión no reviste un interés únicamente teórico, y tiene una evidente relevancia práctica: como trataremos de justificar, el protagonismo del control parlamentario corresponde principalmente a las minorías que constituyen la oposición parlamentaria (12). Ese control se ejerce a través de una serie de procedimientos, cuya regulación debe contemplar esta circunstancia. Por tanto, de la definición que se dé del control parlamentario depende la identificación de los instrumentos que cada ordenamiento destina al ejercicio de esta función (13), y en los cuales deberá recogerse esa particular orientación hacia las minorías.

II. EL CONCEPTO DE CONTROL

El término control, omnipresente en la teoría del Estado democrático, admite sin embargo una multiplicidad de significaciones que dificultan extraordinariamente su tratamiento. Resulta necesario, pues, distinguir esas diferentes acepciones a fin de de-

(11) Antonio GRAMSCI recoge (en *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno* [1.ª ed., 2.ª reimp.], Editori Riuniti, 1974 [1929-1935]: págs. 18 ss.) la figura del príncipe maquiavélico, afirmando que «no existía en la realidad histórica», sino que era «una abstracción puramente teórica», como representación del perfecto líder («*del capo, del condottiero ideale*»). El autor italiano lo hace con un sentido histórico muy concreto, señalando que «no puede ser un individuo concreto», sino «un organismo, que es el partido político», y más concretamente el Partido Comunista. Ahora bien, esa afortunada figura parece generalizable a los demás partidos en cuanto titulares fácticos del poder de decisión (del poder ejecutivo y de la mayoría del legislativo). En el partido, «cuerpo de hombres...» según la clásica definición formulada en 1770 por Burke (cit. por SARTORI, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos*, vol. I, Madrid, Alianza Universidad [1.ª reimp.; 1.ª ed. esp: 1980; 1.ª ed.: 1977], pág. 28), se cumplen las condiciones que impedían la limitación del poder, y por tanto la libertad de los ciudadanos, según los autores precitados que formularon esas nociones básicas.

(12) Una primera aproximación a las nociones de oposición y minorías parlamentarias puede encontrarse esbozada en SANCHEZ NAVARRO, Angel J.: «El estatuto constitucional de la oposición política», en *Anuario de la Facultad de Derecho* de la Universidad de Extremadura, núm. 9 (1991), Cáceres, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, págs. 14, 26-28.

(13) Como afirma García Martínez, siguiendo a Sánchez Agesta, «lo que desde finales del siglo XVIII venimos llamando funciones del Parlamento son competencias, y en definitiva lo que existe es una función parlamentaria integrada por las competencias propias del Parlamento» (*op. cit.* en nota 10, pág. 65). Hecha esta matización, utilizaremos aquí la terminología tradicional, que incluye el control entre las funciones parlamentarias.

terminar con precisión cuál de ellas es aplicable al control parlamentario, que constituye el objeto de estas páginas.

No se trata aquí de elaborar una completa teoría del control, objetivo que excede con mucho las pretensiones de este trabajo. Únicamente se pretende perfilar unas nociones básicas que permitan, en primer lugar, apuntar aquellas acepciones que, por su generalidad, han de ubicarse fuera del ámbito de este análisis; y en segundo término, indicar cuál es el núcleo del concepto del control parlamentario del Gobierno.

A) *El control como elemento del concepto de Constitución*

En primer lugar, hemos de referirnos al significado más general del término «control». Se trata, en definitiva, del control como limitación del poder por medio de reglas jurídicas de diferente carácter. En este sentido, el control aparece como el requisito necesario para evitar el poder absoluto, tal y como lo entendían los clásicos anteriormente mencionados, y se concreta en la distribución del poder del Estado en diversos órganos, a los que la Constitución atribuye distintas competencias. Karl Loewenstein ha distinguido dos técnicas de control estructuralmente distintas: de un lado, los controles «horizontales» (intraórganos e interórganos); de otro, los controles «verticales», categoría en la que se incluyen «tres campos diferentes de acciones recíprocas: el federalismo..., los derechos individuales y las garantías fundamentales... [y] el pluralismo» (14).

El control, así concebido, ha de situarse fuera del ámbito de este trabajo, puesto que es un concepto demasiado amplio, que abarca el funcionamiento de la totalidad de cualquier sistema político democrático y constitucional. Si, como se desprende del art. 16 de la *Déclaration* de 1789, el concepto de Constitución sólo «tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder», resulta que «el control es un elemento inseparable de la Constitución, del concepto mismo de Constitución» (15). Esta acepción, pues, es determinante para la definición de los sistemas democráticos parlamentarios, y por tanto un dato previo al análisis de las relaciones entre los actores políticos presentes en dichos sistemas.

Las relaciones entre la mayoría y las minorías de oposición sólo difícilmente pueden poner en cuestión el control del poder entendido de esta manera. El hecho de que el poder legislativo y el ejecutivo se encuentren en manos de un mismo actor (el partido o coalición mayoritaria) no implica la automática desaparición del resto de los controles existentes en el régimen, aunque resulta obvio que puede llegar a debili-

(14) LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1983 (2.ª ed., 3.ª reimpr.), págs. 68, 232, 353.

(15) ARAGÓN REYES, Manuel: «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (1987), págs. 16 y 52.

tarlos. Así, por ejemplo, si la mayoría puede influir en la elección de los órganos relacionados con el ejercicio de la función jurisdiccional, podría favorecerse una cierta impunidad ante supuestos de infracción del ordenamiento jurídico. En cualquier caso, resulta muy difícil la sistemática violación de todos estos controles.

En síntesis, este concepto de control se pone en práctica cuando cada uno de los órganos o sujetos a los que el ordenamiento constitucional atribuye facultades o competencias, las ejerce, con lo que al mismo tiempo está excluyendo de ese ejercicio a los demás sujetos. Lógicamente, este supuesto incluye la posibilidad de que alguno de esos actores recurra a los procedimientos constitucionalmente establecidos con el fin de que se respete su ámbito competencial ante las eventuales intromisiones de otros órganos.

Esta es la acepción empleada por algunos de los autores que se han acercado al problema del control, identificando control y limitación del poder. Así, por ejemplo, Gil-Robles examina entre los diversos controles presentes en el Estado de las autonomías el recurso de los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales, o los procedimientos mediante los cuales el Estado central y las Comunidades Autónomas pueden hacer valer sus competencias en caso de conflicto entre uno y otras. Según este autor, el control es un «concepto puramente funcional», que «así entendido se convierte en un sistema presidido por las ideas de distribución de competencias, equilibrio, garantía, limitación y cooperación entre centros diferentes pero no subordinados, a diferencia de la concepción clásica que lo concibe como un mecanismo de censura, basado en los principios de jerarquía y supremacía e imposición del órgano o ente colocado en posición de superioridad sobre el sometido a tutela» (16). Sin embargo, como matiza Rubio, «la garantía constitucional de la libertad y el policentrismo del poder son estructuras inexcusables para su limitación, no instrumentos de control» (17).

En los sistemas parlamentarios, la limitación de cada uno de los poderes del Estado está, en principio, asegurada por el Derecho. Pero, según se ha visto, eso no basta: la limitación del poder exige, por encima del esquema teórico, de su separación,

(16) GIL-ROBLES, José María: *Control y autonomías*. Madrid, Civitas, 1986, págs. 395-396. Algo similar ocurre con otros estudios, como el de Juan DE LA CRUZ FERRER («El control parlamentario de la Administración en el sistema constitucional norteamericano», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984), que define como técnicas formales de control parlamentario a aquellas ejercidas «en el marco de una competencia constitucional» del Parlamento (págs. 978 ss.); o el de Alberto PÉREZ CALVO («Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional», en M. RAMÍREZ (ed.): *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona, Labor, 1978, pág. 239). Antonio EMBID IRUJO va más lejos y, siguiendo a Steffani, afirma que «lo esencial del control reside, en última instancia, en la adopción de propias decisiones», por lo que «el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría», la única «capaz de alcanzar una propia decisión» («El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25 (1992), págs. 11 y ss.).

(17) *Op. cit.* en nota 7 (1986), pág. 29.

el control de la voluntad mayoritaria (a la vez, parlamentaria y gubernamental), que sólo puede hacer otra voluntad diferente, como lo son las de las minorías de oposición. Ello, a su vez, requiere precisar cuál es la noción de control relevante. Excluímos, pues, el control jurisdiccional del poder, porque en él no existe un «choque de voluntades» entre mayoría y minoría(s), sino unas reglas objetivadas mediante normas abstractas, de forma que «el órgano de control no es un órgano limitante, sino actualizador de una limitación preestablecida» (18). La puesta en marcha de estos mecanismos no depende de la existencia de diferentes voluntades políticas, sino del interés objetivo por el cumplimiento del Derecho vigente alegado por parte de cualquier actor legitimado para ello.

B) *El control parlamentario*

Una vez situados en el ámbito del ordenamiento jurídico-positivo, de las instituciones concretas, debe recordarse algo ya señalado: en el seno de los modernos sistemas parlamentarios, la más importante división no es la que enfrenta a distintos poderes estatales, sino la que tiene lugar dentro del Parlamento. En este marco se institucionaliza la distinción entre mayoría y minorías, que por regla general se manifiesta ya inicialmente en la investidura de un Primer Ministro o jefe de Gobierno. Las fuerzas que en ese momento se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria-gubernamental pueden dirigirse a la opinión pública adoptando distintas estrategias —como partidos políticos, utilizando determinados medios de comunicación social, etc.—, pero el control de las actuaciones de la mayoría se realiza esencialmente en el seno de la institución parlamentaria, depositaria de la soberanía popular.

Nos hallamos, así, frente a la noción del control parlamentario, una de las funciones que tradicionalmente se han atribuido a los Parlamentos. El propio Montesquieu escribía que «el cuerpo representante... debe ser elegido... para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer» (19). En el marco originario de la lucha entre Parlamento y Corona, ese control de la ejecución de

(18) ARAGÓN REYES, Manuel: «La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno», en M. RAMÍREZ (ed.): *op. cit.* en nota 16, pág. 298.

(19) En *op. cit.* en nota 4, pág. 154. La misma idea la expresa John Stuart MILL: «la verdadera función de una asamblea representativa es controlar [*to watch and control*] al Gobierno: alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos que cualquiera considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables, y, si los hombres que componen el Gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad [*the deliberate sense*] de la nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores, ya sea de forma expresa o virtualmente» («Considerations on Representative Government», en *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*. London, J. M. Dent & Sons Ltd., 1910 [1861], pág. 239).

las leyes correspondía al poder legislativo en conjunto; sin embargo, en la situación actual mantener esa interpretación supondría abandonar el control del Gobierno a la voluntad de la mayoría parlamentaria que lo apoya, con lo cual desaparecería la dualidad de voluntades que presupone el concepto de control, y por tanto el control mismo. Resulta en consecuencia necesario replantear en qué términos ha de concebirse esta función.

a) *Características*

En primer lugar, ha de afirmarse su *necesidad*: el control parlamentario es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa. En definitiva, ésta se apoya sobre una idea muy simple: el poder reside en el pueblo, quien lo delega en ciertos órganos que tienen la misión de realizar la voluntad popular democráticamente expresada. La lógica contrapartida es que, si bien la mayoría parlamentaria-gubernamental recibe ese encargo (que realiza esencialmente mediante el ejercicio de las funciones legislativa, presupuestaria y ejecutiva), el pueblo soberano ha de conocer cómo desempeña su labor, para estar en condiciones de decidir libremente sobre la renovación o la revocación de la confianza inicialmente otorgada. «Una democracia es fundamentalmente un régimen en el que las cosas pueden ser cambiadas, y para ello existen mecanismos pacíficos» (20).

Toda esta construcción descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate (21), por lo que «el precio de la democracia es el control perpetuo» (22). El control

(20) TUSSELL, Javier, y SINOVA, Justino: *El secuestro de la democracia*. Barcelona, Plaza y Janés, 1990, pág. 159. Cfr. DAHRENDORF, Ralf: «Qué es hoy la democracia» (entrevista), en *Atlántida*, núm. 8 (octubre-diciembre 1991), pág. 90; y VANOSI, Jorge Reinaldo: «Democracia constitucional, pluralismo y control», en M. RAMÍREZ (ed.): *op. cit.* en nota 16, pág. 20.

(21) CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M.^a del Coro: «Sistema político y Reglamentos del Congreso», en A.A.V.V.: *Las Cortes Generales*, vol. II, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 859.

(22) *Eternal scrutiny*: GRIFFITH, J. A. G., y RYLE, Michael: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*. London, Sweet and Maxwell, 1989, pág. 16. La publicidad de la actuación del poder aparece como uno de los principales rasgos diferenciadores entre las democracias y las autocracias: «la democracia tiende fundamentalmente a la seguridad jurídica», por lo que establece diversas garantías de legalidad que puedan conducir a ella, entre las cuales «la más firme es el principio de publicidad. La tendencia a la claridad es específicamente democrática», mientras «en lugar de claridad, impera en la autocracia la tendencia a ocultar» (KELSEN, Hans: *Forma de Estado y Filosofía*. Madrid, Guadarrama, 1977 [1933], pág. 145). Ello se debe a que «la autoridad, propia del absolutismo, podría ejercerse en privado; pero la razón debe actuar en público, ya que su propósito no es el de imponer la obediencia, sino el de inducir la convicción» (IONESCU, Ghita, y MADARIAGA, Isabel de: *Opposition*. London, C. A. Watts & Co. Ltd., 1968, pág. 23).

del Gobierno —de la mayoría— exige pues el exhaustivo conocimiento de su actuación, y la posibilidad de que ese conocimiento llegue a ser público, es decir, que requiere información y publicidad. Algo que, por su trascendencia, no puede quedar a disposición de la propia mayoría, sino que ha de estar garantizado al margen de la voluntad mayoritaria (23). En este sentido, cabe afirmar que el interés de las minorías coincide con el del sistema, ya que a ellas interesa poner de manifiesto aquellas actuaciones de la mayoría que pueden ser valoradas negativamente por el pueblo, en la misma medida en que a la mayoría le conviene mostrar sus aciertos, y ocultar sus errores (24). De manera muy expresiva lo señalan Montero y García Morillo: «la publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero» (25).

La segunda característica del control parlamentario es su *importancia*. Efectivamente, de cuanto hasta aquí hemos señalado puede desprenderse que, al margen de la función de legitimación del sistema que el Parlamento realiza, el control del Gobierno constituye «la verdadera función del Parlamento en las sociedades contemporáneas» (26). Ello obedece a que en el resto de las funciones parlamentarias tradiciona-

(23) Pues, como señalara Diderot «los soberanos tienen excesivas ventajas sobre sus pueblos», y éstos tienen «necesidad de controlarlos o de vivir con ellos en continua desconfianza» (cit. en SORIANO DÍAZ y PÓRRAS NADALES, *op. cit.* en nota 5, pág. 198). Para Bentham, «toda buena institución política va fundada sobre la desconfianza», y de nadie «será preciso desconfiar más que de aquellos a quienes se confiere una suma autoridad» (BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1991 [1791], reproduciendo la primera edición española, con el título de *Tácticas de las Asambleas Legislativas*. Madrid, Imprenta de Tomás Jordán, 1834, pág. 84). Eso mismo predica W. Gwyn de toda la teoría constitucional, recordando las palabras de Madison, «*men are not angels*» (GWYN, William B.: «The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government», en GOLDWIN, Robert A., y KAUFMAN, Art (eds.): *Separation of Powers. Does it Work?* Washington D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1986, págs. 66-67). No siempre los gobernantes tienen «responsabilidad subjetiva», es decir, la «tesis espiritual» necesaria para «hacerse públicamente responsables» de sus actos (ZAFRA VALVERDE, José: «Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 98).

(24) Jeremy Bentham escribe: «¿a qué fin ocultarse uno, si no teme ser visto? Cuanto más importa a la bajeza el cercarse de tinieblas, otro tanto más importa a la inocencia el caminar a la vista de todos» (*op. cit.* en nota 23, pág. 73), refiriendo así a la política algo que, en términos muy parecidos, predica San Juan de toda actividad humana: «todo el que obra perversamente detesta la luz, y no se acerca a la luz, para no verse acusado por sus obras. En cambio, el que realiza la verdad se acerca a la luz, para que se vea que sus obras están hechas según Dios» (Jn, 3, 14-21).

(25) MONTERO GIBERT, José Ramón, y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario*. Madrid, Tecnos, 1984, pág. 52.

(26) GIULI, Sylvie: *Le statut de l'opposition en Europe*. París, Notes et études documentaires, 1980, pág. 216. Afirmaciones similares, y en el mismo sentido, aparecen en la doctrina de casi todos los países europeos, desde los clásicos (Montesquieu o J. S. Mill, *loc. cit.* en nota 19) hasta la actualidad: Vid. LÓPEZ GARRIDO, Diego: «Las funciones político-directivas de los Parlamentos», en GARRORENA MORALES, Angel (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos, 1990, pág. 354 («poder típico del Parlamento del siglo XX»); SANTAOLALLA, Fernando: *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid, Eudema, 1989, págs. 16 y 28-33; GRIFFITH y RYLE (*op. cit.* en nota 22, pág. 5); DE MITA (*op. cit.* en nota 8, pág. 18); DESFEUILLES, Henri: *Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques*. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1973, pág. 345.

les (legislativa, presupuestaria, designación de titulares de otros órganos del Estado) se manifiesta especialmente el predominio que el Gobierno (animado por el partido mayoritario) ha adquirido en nuestro tiempo, y la consiguiente subordinación, política y fáctica, a que el Parlamento se ha visto abocado en el proceso de adopción de decisiones (27). De ahí que se haya señalado que el ejercicio de esta función recuerda la competencia más antigua de las Cámaras: la de expresar quejas y peticiones (28).

Este fenómeno se ha hecho tan evidente que algunos sectores doctrinales han propuesto la utilización de una nueva terminología, más ajustada a la realidad que la tradicional. En este sentido, Duverger sugirió sustituir las denominaciones clásicas de «poder legislativo» y «poder ejecutivo» por las de poder «deliberativo» y «gubernamental», respectivamente (29). En esa misma línea, Jorge de Esteban utiliza las expresiones de «poder parlamentario» y «poder ejecutivo» (30). De este modo, se quiere resaltar que los órganos superiores del Estado han superado el esquema que aún hoy sirve de referencia teórica, de manera que la función del Parlamento ya no es propiamente la de legislar, sino la de «deliberar» y hacer pública la diversidad de opiniones que cada norma, o cada actuación de los poderes públicos, provoca. De la misma forma, el Gobierno ya no puede ser descrito como un mero ejecutor de las normas dictadas por otro órgano, ya que en la práctica es quien promueve la mayor parte de la legislación y, desde luego, domina todo el proceso legislativo, imponiendo casi invariablemente su voluntad (31).

(27) En palabras de Rubio Llorente, «la voluntad del Parlamento no es así el resultado de la deliberación, sino la formalización de la voluntad que la mayoría parlamentaria había formado antes de que ésta se iniciase» («Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pág. 156. Reproducido en *op. cit.* en nota 7 (1993), págs. 265-280). Lo cual no contradice la distinción, formalmente obvia, entre la voluntad del Estado y la de los partidos que, siguiendo a Achterberg, hace Pablo LUCAS VERDÚ («El Derecho Parlamentario en el marco del Derecho Político», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 72 (1985), pág. 368).

(28) BEER, Samuel, y ULAM, Adam B.: *Patterns of Government* (3.ª ed.). New York, Random House, 1973 (1.ª ed., 1958), pág. 210.

(29) «Les images des institutions politiques futures», en *Futuribles*, 93, 1965 (citado por MONTERO GIBERT, José Ramón: «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 257). También Ojeda utiliza la denominación de «poder deliberativo o deliberante» (OJEDA, Antonio: «Organización y funcionamiento de los Parlamentos autonómicos», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pág. 48).

(30) *El estado de la Constitución (diez años de Gobierno del PSOE)*. Madrid, eds. Libertarias/Prodhufl, 1992, pág. 62. También en DE ESTEBAN, Jorge, y GONZÁLEZ-TREVUJANO, Pedro J.: *Curso de Derecho Constitucional español*. Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, vol. III (1994).

(31) Sobre la tendencia a la legitimación democrática del Gobierno y su función en los Estados contemporáneos, trascendiendo los límites «ejecutivos», pueden verse los ensayos de Luis LÓPEZ GUERRA («La posición constitucional del Gobierno», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1988, págs. 15-

En relación con estos factores, y como fórmula que salvaguardara la superioridad que dentro del sistema político se predica del Parlamento (32), se ha insistido en la naturaleza dual de éste, el cual aparece al mismo tiempo como órgano de decisión y de representación: «si como órgano... puede, al adoptar decisiones, emitir una sola voluntad (la de la mayoría), como Cámara de representación popular ha de actuar de manera que en ella se hagan valer no una opinión, sino las opiniones plurales de los grupos que la integran. La mayoría impone la decisión, pero no puede impedir la opinión, no puede (o no debe) sustraer ningún asunto al debate de la Cámara» (33). Porque, en este sentido más que en ningún otro, las minorías constituyen también «órganos de la soberanía popular» (34).

33, especialmente pág. 29; y «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, mayo-agosto 1988, pág. 97); así como los contenidos en BAR CENDÓN, A.; MONTERO; PÉREZ ROYO; SCHNEIDER; SOLÉ TURA; SPAGNA MUSSO, *et al.*: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 1985 (especialmente págs. 91-290).

(32) En este punto, la opinión es prácticamente unánime. Entre las excepciones, Gil-Robles (*op. cit.* en nota 16, pág. 398) indica que «el control concebido a partir de una relación de supremacía o superioridad resulta hoy día un instrumento jurídico disfuncional», idea que Montero y García Morillo (*op. cit.* en nota 25, pág. 27) aplican al control parlamentario. En el mismo sentido puede interpretarse a De la Morena cuando afirma que el Gobierno y las Cortes se hallan a «igual distancia o proximidad representativa del pueblo soberano» (MORENA DE LA MORENA, Luis de la: «El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, *op. cit.* en nota 31, pág. 1242); mientras que Joaquín GARCÍA MORILLO niega expresamente la centralidad del Parlamento, afirmándola del Gobierno («Mitos y realidades del parlamentarismo», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, pág. 124). Sin embargo, la idea de la supremacía de la Asamblea representativa es ya esbozada por Locke (*op. cit.* en nota 3, pág. 154), mientras que John Stuart Mill la considera «esencial para el gobierno representativo» (*op. cit.* en nota 19, pág. 229), y ha dado lugar a la noción de soberanía parlamentaria que «traduce institucionalmente el gran principio democrático de la soberanía del pueblo» (SOLÉ TURA, Jordi, y APARICIO PÉREZ, Miguel Angel: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid, Tecnos, 1984, págs. 299-300). En el mismo sentido, LUCAS VERDÚ habla de «centralidad textual y teórica... [que] ha de ser también efectiva» («Problemas actuales de la institución parlamentaria», en *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, núm. 9, 1982, pág. 70); y X. VILAS NOGUEIRA de superioridad «tanto funcional como institucional» («Relaciones Gobierno-Parlamento y sistemas de legitimación del poder», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 115). Pueden verse también PÉREZ SERRANO, Nicolás (*Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1984 [1939], pág. 381); RUBIO (*op. cit.* en nota 7 [1986], págs. 27 y 30); FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto (*El Parlamento Vasco*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP-HAEE), 1991, págs. 12 y 122); SANTAOLALLA, Fernando (*Derecho Parlamentario español*. Madrid, Espasa Calpe, 1990, pág. 382); ARAGÓN REYES, Manuel («El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*. Madrid, UNED, núm. 23, 1986, pág. 12); MANZELLA, Andrea («Las Cortes en el sistema constitucional español», en PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.): *La Constitución Española de 1978*. Madrid, Civitas [1984, 2.ª reimp., 2.ª ed.; 1.ª ed.: 1980], pág. 502), etc.

(33) ARAGÓN REYES, *op. cit.* en nota anterior, pág. 33.

(34) G. Ferrero, cit. por Giovanni SARTORI: *Teoría de la Democracia* (2 vols.: I. *El debate contemporáneo*; II. *Los problemas clásicos*). Madrid, Alianza Universidad, 1988 (vol. I: 56).

Todo ello conduce a plantear a quién corresponde el *protagonismo* en el ejercicio esta función parlamentaria. Como es sabido, las normas constitucionales atribuyen el control del Gobierno a los Parlamentos como unidad orgánica (35). Sin embargo, esta atribución es indefendible en su literalidad porque llevaría, como hemos apuntado anteriormente, a la negación del concepto mismo de control, en la medida en que no cabe hablar de control si no existe una dualidad de sujetos —controlante y controlado—, con voluntades diferenciables. No se puede, en otras palabras, subordinar el control al consentimiento del controlado (36). De ahí que, dada la identidad política sustancial que existe entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno, cabe afirmar que el protagonismo en el control ha de corresponder esencialmente a las minorías (37).

Este planteamiento puede relacionarse con la conocida distinción de dos clases de poder: de un lado, un poder minoritario, de mando o decisión (el *imperium* romano), y de otro un poder mayoritario, de oponerse a esas decisiones (la *tribunicia potestas*). De acuerdo con esta distinción, puede afirmarse que el Parlamento, como órgano supremo del Estado compuesto por una pluralidad de actores políticos, ejerce ambos poderes de forma distinta: si la función legislativa (junto con la presupuestaria, etc.: poder de mando) corresponde esencialmente a la mayoría (Cámara de decisión), el control corresponde sobre todo a la oposición (Cámara de representación) (38).

De ello no resulta necesariamente la absoluta imposibilidad de un control por parte de la mayoría (39), pero sí la dificultad de que eso suceda. En la práctica, la exis-

(35) *Vid.*, por ejemplo, los arts. 66.2 CE 1978 y 165 de la Constitución portuguesa.

(36) CHANDERNAGOR, André: *Un Parlement, pour quoi faire?* París, Gallimard, 1967, pág. 71; GIL-ROBLES y GIL DELGADO, José M.: «Los reglamentos de las Cámaras», en AA.VV.: *Las Cortes Generales*, vol. I, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 276.

(37) En este punto cabría señalar la semejanza estructural existente entre los términos «oposición» y «control»: efectivamente, en ambos existe una idea de actuación no independiente, sino motivada por, y en respuesta a, otra iniciativa (GRIFFITH y RYLE, *op. cit.* en nota 22, pág. 5, utilizan el término inglés, muy significativo, de función *responsive*, como contrapuesta a *initiating*). Esa idea se manifiesta, etimológicamente, en la inclusión de la preposición «contra» (*ob*, en latín; *contre*, en francés), de modo que la voz latina *ob-positio* significa, exactamente, «posición enfrentada» o «contraria», y «control» (derivado del francés *contre-rôle*), significa «papel contrario» (originariamente, designaba al «doble registro que se llevaba en la administración para la verificación recíproca»: COROMINAS, J., y PASCUAL, J. A.: *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*, 6 vols., Madrid, Gredos, 1980, vol. II, pág. 184, voz «control»). De ahí que la misión de comprobar los papeles (control) sea propia de aquellos que están en contra-posición respecto a quienes los producen (oposición).

(38) Duverger, en un artículo publicado en marzo de 1973 en *Le Monde*, recoge la distinción romana al señalar que la oposición desempeña una «función tribunicia» (citado por FERRANDO BADIA, Juan: *La democracia en transformación*. Madrid, Tecnos, 1973, pág. 183).

(39) Algún autor, como RUBIO LLORENTE, parece negar cualquier posibilidad de control de la mayoría, entendiendo que del contraste entre Gobierno y mayoría parlamentaria no puede resultar más que

tencia de ese control puede obedecer o bien al desacuerdo entre el Gobierno y algunos —o todos— los miembros de la mayoría parlamentaria (en cuyo caso desaparece la identidad de voluntades, y por tanto reaparece la dualidad), o bien a fines no estrictamente de control (como ocurre cuando algún miembro de la mayoría plantea al Gobierno cuestiones que interesan a éste, permitiéndole explicar su actuación, o atacar las posturas mantenidas por la oposición) (40).

En consecuencia, la doctrina es prácticamente unánime al atribuir a las minorías el protagonismo en esta función. Se considera que, si bien las Cámaras están sujetas al principio democrático de la mayoría en cuanto al fondo de los asuntos (es decir, en tanto que Cámara de decisión, según la terminología mencionada), ello no es así en lo que respecta a los procedimientos, al cómo decidir. En este aspecto ha de prevalecer la consideración del Parlamento como Cámara de representación, de manera que ante cada cuestión que en él se plantee, cada Grupo —en representación de un sector del electorado— ha de tener la posibilidad de expresar su opinión (41). La jerarquía de voluntades entre los diversos grupos (mayoritario-minoritarios), desaparece e incluso «se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control» (42).

«la confirmación y el aplauso, matizados, si acaso, para cubrir las formas, con algunas reticencias intrascentes y tal vez, incluso, negociadas de antemano... La dualidad de sujetos es sólo aparente» («El control parlamentario», en *Estudios. Revista Parlamentaria de habla hispana*, núm. 1, 1985, pág. 98; cfr. también la *op. cit.* en nota 27, pág. 156; ambos textos, reproducidos actualmente en la *op. cit.* en la nota 7 [1993]). De donde resulta que «la mayoría parlamentaria no tiene nada que controlar, porque eso sería controlarse a sí misma» («El futuro de la institución parlamentaria», en GARRORENA MORALES, Angel (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid, Tecnos, 1990, pág. 386).

(40) Las *planted questions*, frecuentes en el Derecho comparado, han alcanzado importancia, sobre todo, en Gran Bretaña: cfr. IPU (Inter-Parliamentary Union): *Parliaments of the World*. (2 vols.). New York y Oxford, Facts on File Publications, 1986 (2.ª ed.), pág. 1204; BIFFEN, John: *Inside the House of Commons*. London, Grafton Books, 1989, pág. 44. Cuestión distinta es el control de la mayoría realizado «por cauces extraparlamentarios» (GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pág. 188), precisamente para evitar su publicidad. En este caso no puede hablarse en rigor de control parlamentario del Gobierno, sino de la existencia de un debate en otra sede, fundamentalmente partítica. En caso de que alcance al Parlamento, estaremos en algunos de los supuestos ya considerados.

(41) Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.* en nota 10, pág. 73. Recordemos el conocido aforismo británico según el cual «*the majority shall have its way, the minority its say*» (citado por SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 26, pág. 85).

(42) RUBIO LLORENTE, «El control...», *op. cit.* en nota 39, pág. 102. En el mismo sentido se pronuncia casi toda la doctrina: cfr. IONESCU y MADARIAGA (*op. cit.* en nota 22, pág. 51); CHANDERNAGOR (*op. cit.* en nota 36, págs. 102 ss.); STEIN, Ekkehart (*Derecho Político*. Madrid, Aguilar, 1973, págs. 71 ss.); DE ESTEBAN, Jorge (*Función política de la oposición legalizada*, no publicado, 1967, pág. 14); FERRANDO (*op. cit.* en nota 38, pág. 179); VANOSI (*op. cit.* en nota 20, pág. 22); RIPOLLÉS, M.ª Rosa («La regulación vigente de las relaciones legislativo-ejecutivo (la ley de 17-11-77 y los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14-10-77)», en M. RAMÍREZ (ed.): *op. cit.* en nota 16, pág. 196);

Relacionando estas ideas (doble faceta del poder-dualidad de sujetos políticos en las Cámaras-doble naturaleza de éstas), un importante sector doctrinal señala acertadamente que las funciones más importantes del «poder parlamentario» son dos: «la legislativa, que lleva a cabo la mayoría gubernamental, y la de control, que compete a la oposición» (43).

Por último, en cuanto a su *naturaleza*, la doctrina se muestra más dividida. Una primera postura considera que el control parlamentario es una función de naturaleza jurídica (44). García Morillo señala que «no parece tener fundamento... negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten... efectos jurídicos». Aun admitiendo la existencia de un «menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros», considera que entre éstos se hallan «preceptos institucio-

GIL-ROBLES (*op. cit.* en nota 16, pág. 297); ARAGÓN (*op. cit.* en nota 32, pág. 28); FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (*op. cit.* en nota 9, pág. 10); TORRES DEL MORAL, Antonio (*Principios de Derecho Constitucional español* (2.ª ed., 2 vols.)). Madrid, Atomo, 1988, vol. II, pág. 234; (3.ª ed., 2 vols.). Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1992, v. II, pág. 206); MOLAS (*op. cit.* en nota 2, pág. 62); SANTAOLALLA (*op. cit.* en nota 26, pág. 33); DE ESTEBAN y GONZÁLEZ-TREVIANO (*Curso...* cit. en nota 30, vol. 1, 1992, pág. 191), etc. En contra, MANZELLA afirma que «la concepción del control dirigido exclusivamente frente al Gobierno es... cada día más insostenible... En el Parlamento que controla [las actividades del sector público] la mayoría tiene los mismos intereses que la oposición. El incremento de las posibilidades inspectivas del Parlamento no es por tanto un "regalo" hecho exclusivamente a la oposición... [sino que] objetivamente juega para la mayoría parlamentaria tanto como para la oposición» («Maggioranza ed opposizione in Parlamento», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969/2 (núm. 4), pág. 57; en términos prácticamente idénticos, *Il Parlamento*. Bolonia, Il Mulino (2.ª ed., actualizada, 1991, págs. 331 y 351). Pese a lo cual, admite que «no se debe ignorar el papel casi siempre decisivo que en la configuración práctica del control tiene el comportamiento de la oposición parlamentaria» (*ibidem*: 351). Ya se ha recogido antes la tesis mantenida por Embid, cuyo concepto de control — a nuestro juicio, tan lato que resulta difícilmente sostenible — le lleva a afirmar que «el fundamento del control parlamentario en nuestro país radica en que el control es competencia de la mayoría parlamentaria y ello favorece la estabilidad política» (*op. cit.* en nota 16, pág. 9).

(43) Este punto se encuentra, por ejemplo, en DE ESTEBAN (*Función política...* cit. en nota 42, pág. 14; o *El estado...* cit. en nota 30, págs. 62, 67 y 269); en SÁNCHEZ AGESTA, Luis («El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 177; o *Curso de Derecho Constitucional Comparado* (7.ª ed.). Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1980, pág. 66); y en varios de los estudios contenidos en la obra colectiva sobre el control parlamentario del Gobierno editada por M. Ramírez (cfr. en nota 16): OEHLING RUIZ, Herman (*Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y Gobierno*, pág. 128); MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (*El régimen parlamentario y el sistema de partidos (notas sobre el anteproyecto constitucional)*, pág. 208); MONTERO GIBERT (*op. cit.* en nota 29, pág. 255); AGUIAR DE LUQUE, Luis (*Referéndum y régimen parlamentario en las democracias de masas: sus posibilidades de compatibilización*, pág. 410).

(44) Tal «juridicidad de la noción de control parlamentario» (MANZELLA, *op. cit.* en nota 32, pág. 512) es sostenida por la mayor parte de la doctrina italiana (vid. ARAGÓN, *loc. cit.* en la misma nota, págs. 20-22), y recogida también por buena parte de la española.

nales tales como el deber de buena administración, el principio de justicia sustancial, el de logicidad, el de paridad de tratamiento... que son... elementos de evidente contenido jurídico» (45).

En sentido contrario, la politicidad del control parlamentario ha sido magníficamente defendida por Aragón, quien rechaza el supuesto que subyace en las teorías «juridicistas»: el «considerar que un instituto es jurídico, simplemente porque esté regulado por el derecho». Por el contrario, entiende que «el llamado... proceso de “juridificación” de la política lo que significa es, exactamente, proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos, pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos». En consecuencia, «el control... parlamentario no deja de ser político porque el derecho lo regule ni ha de convertirse en jurídico para que el derecho lo estudie». Señala, citando a Doehring, que «el Derecho Constitucional no juridifica exactamente lo político, sino que lo canaliza», de donde se desprende que la regulación jurídica de un fenómeno político no afecta a la esencia de éste, de la misma forma que la regulación jurídica del fenómeno biológico de la muerte no convierte a ésta en un fenómeno jurídico. En definitiva, estima que la concepción del control parlamentario como control jurídico es producto de «la confusión entre regulación y condición», que conduce a la equiparación entre «concepto, objeto y método». Y, frente a ello, postula el examen desde una perspectiva jurídica (método) de la regulación jurídica (objeto) del fenómeno, materialmente político, del control parlamentario (concepto) (46).

Así pues, el control parlamentario se configura como una función de naturaleza política, necesaria en los sistemas representativos; de vital importancia para los Parlamentos modernos, relegados en el proceso decisonal por el predominio de la mayoría parlamentaria-gubernamental; y cuya titularidad corresponde muy especialmente —si no exclusivamente— a las minorías parlamentarias, a la oposición. Una función que los Parlamentos tienen atribuida en tanto que órganos de representación,

(45) *Op. cit.* en nota 40, págs. 54-67 (sobre todo, 62-64), y 195; MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO, *op. cit.* en nota 25, pág. 25. SANTAOLALLA (*op. cit.* en nota 32, pág. 240) rechaza los conceptos de control formulados «desde un prisma sociológico o puramente político», para buscar un «concepto jurídico de control».

(46) *Op. cit.* en nota 32, págs. 12, 20-22, 34-37. El mismo concepto se encuentra en RUBIO (*loc. cit.* en nota 7, págs. 29-30), GARCÍA MARTÍNEZ (*op. cit.* en nota 10, pág. 64) y ALONSO DE ANTONIO, Angel Luis («El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15 (monográfico), págs. 689-700), mientras que ZAFRA (*op. cit.* en nota 23, pág. 101) distingue la «responsabilidad jurídica» y la «política» en parecidos términos. Curiosamente, SANTAOLALLA, tras utilizar un «concepto jurídico de control» con fines supuestamente aclaratorios, recurre a considerar como instrumentos de control a aquellos «actos que materialmente constituyen una manifestación de la función parlamentaria de control del Ejecutivo» (*op. cit.* en nota 32, págs. 359 y 242). De esa forma, incluye entre los actos de control algunos que se manifiestan con forma de ley, que más bien parecería deben incluirse en el ámbito de la función legislativa, claramente diferente de la de control *stricto sensu*.

antes que de decisión. A partir de estos caracteres se hace necesario determinar cuál es el «contenido esencial» de la función de control parlamentario.

b) *Contenido esencial*

Esta cuestión dista mucho de ser baladí, y tiene inmediatas consecuencias prácticas: como se ha indicado, de la adopción de una u otra definición dependerá la consideración de los diversos procedimientos parlamentarios como «instrumentos de control» y, por tanto, cabrá examinar críticamente su adecuación a los fines que persiguen. Fines, no se olvide, cuyo ejercicio corresponde esencialmente a las minorías de la oposición.

Ya hemos indicado con anterioridad que la elaboración de una teoría del control no es —no puede, ni debe ser— nuestro objetivo. Sin embargo, centrada la cuestión en el concepto de control parlamentario, hay que precisar un poco más qué es ese tipo de control. En esta materia se mantiene la diversidad de concepciones teóricas, con la consiguiente diferencia en la calificación de los procedimientos parlamentarios. En particular, los esfuerzos doctrinales se centran —sin excesivo éxito, por lo general— en establecer una distinción conceptual clara y más o menos tajante entre funciones íntimamente interrelacionadas, tales como las de control, dirección política e información.

Con el fin de intentar aclarar algo esta materia, es preciso acudir nuevamente al criterio finalista desde el cual, como hemos señalado, ha de reconstruirse el Derecho Constitucional. 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. Ignorar esos fines, o marginarlos en la construcción de los conceptos jurídico-políticos, puede conducir a artificios de «ingeniería institucional» (47) que no se corresponden con la realidad, y aun la confunden.

Nos encontramos así ante el problema de definir cuáles son los objetivos del control parlamentario. Y, como ocurriera al hablar del control en general, es preciso diferenciar distintos niveles:

1.º En el primero de ellos, el control parlamentario puede definirse como toda actividad del Parlamento (sujeto activo) orientada a limitar (objeto) la capacidad de decisión autónoma del Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración, sujeto pasivo), mediante la determinación de los fines y de los medios que la sociedad considera preferibles para su gobierno. El fundamento de esta función se encuentra en el carácter representativo de las Cámaras, que ejercen una competencia que el pueblo en su conjunto no puede llevar a cabo continuamente. De esta forma, el Parlamento (representando al pueblo soberano) controla (dirige y limita) la actuación del Gobierno.

(47) DE MITA, *op. cit.* en nota 8, págs. 20-21, 150.

En este sentido, el control parlamentario no es sino la concreción, en el ámbito de las relaciones entre Parlamento y Gobierno, de la noción general de control como aplicación de las reglas jurídicas de distribución de competencias entre los diversos órganos constitucionales. Siempre que el Parlamento toma decisiones en el ejercicio de las competencias que le vienen conferidas por la Norma Suprema, está controlando al Gobierno. De esta forma, el Parlamento controla al Gobierno cuando legisla, cuando aprueba los Presupuestos o cuando realiza algún nombramiento (48).

Toda decisión del Parlamento supone, pues, un control al poder del Gobierno, en tanto contribuye a definir el ámbito de actuación de éste, de la misma forma que toda actuación del poder judicial en defensa de los derechos de los ciudadanos constitucional o legalmente reconocidos supone otro control del ejecutivo.

Ahora bien, esta noción de control parlamentario (todavía operativa en los regímenes presidencialistas), resulta, como hemos señalado con relación al control en general, insostenible en los parlamentarios, donde ambos poderes del Estado están animados por una misma voluntad política, que es la que en última instancia decide. De ahí que se intente salvarla afirmando que el elemento jurídicamente relevante no es la decisión, sino la posibilidad de que exista un enfrentamiento real de voluntades políticas diferenciadas.

2.º En esa línea, Aragón (49) resalta la diferencia existente entre control «por» el Parlamento y control «en» el Parlamento. El primero existirá en la medida en que tenga lugar mediante decisiones del órgano («que son, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento»), lo cual cuestiona la dualidad de sujetos del control. De ahí la importancia del segundo, el control «en el Parlamento», que es parlamentario no porque el órgano sea el sujeto activo del control, sino porque es el *locus* en que el control tiene lugar.

Tampoco este criterio es, por sí solo, suficiente para delimitar el contenido específico de la función de control parlamentario. La confrontación entre voluntades políticas distintas (mayoritaria y minoritaria[s]) puede producirse en todo procedimiento parlamentario, por lo que no se habría avanzado nada hacia la delimitación de una función parlamentaria específica. Como ocurría en el caso anterior, también podría hablarse de control parlamentario en un sentido globalizador, comprensivo de todas las funciones específicas (legislar, aprobar presupuestos, etc.). No cabría, en consecuencia, hablar de la existencia de unos procedimientos parlamentarios específicamente de control, ya que éste aparece más bien

(48) Así lo señala Gil-Robles, para quien «la actividad legislativa puede servir para que las Cortes Generales consigan que la organización del Estado, la distribución de competencias... y otros aspectos semejantes se ajusten a los grandes valores de la Constitución... Desde este punto de vista, la función legislativa puede servir y sirve para controlar» (*op. cit.* en nota 16, pág. 154).

(49) *Op. cit.* en nota 32, pág. 27.

como «una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria» (50).

3.º Sin embargo, la función de control parlamentario se ha entendido siempre como una competencia específica de las Cámaras representativas, diferenciada de las demás, y cuyo ejercicio justifica la existencia de ciertos instrumentos dirigidos a hacerla posible. Se trata, por tanto, de identificar la función de control parlamentario en sentido estricto.

Ese sentido aparece ya en Montesquieu y John Stuart Mill (51), y se ha mantenido tanto en la doctrina (52) como en los textos constitucionales (53) y reglamentarios (54). Respecto de su contenido, originariamente se concebía como una función en cierto modo residual: en las primeras descripciones de la separación de poderes, el poder ejecutivo, como poder permanente, tenía la función de aplicar y vigilar la aplicación de las leyes, dirigiendo la actividad de un Estado liberal cuya actividad no tenía aún el peso que alcanzó posteriormente. En este contexto, el esquema de las funciones del Estado era muy claro: las Asambleas representativas hacían las leyes, y fijaban los medios con que contaba el ejecutivo, expresando así la voluntad del pueblo; los Gobiernos aplicaban el mandato del legislativo, obedeciendo a esa voluntad.

(50) RUBIO, *op. cit.* en nota 39, pág. 100. La misma idea puede encontrarse en casi todos los autores que han tratado esta cuestión. Así, SÁNCHEZ AGESTA («El régimen...», *op. cit.* en nota 43, pág. 179) se refiere a las funciones legislativa y presupuestaria como ejercicio de la función de control. En parecidos términos, cfr. SEVILLA ANDRÉS, Diego («Orígenes del control parlamentario en España, 1810-1874», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 141); FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, Faustino (*El control parlamentario de la política exterior en el Derecho español*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, pág. 25); ARAGÓN (*loc. cit.* en nota 32, págs. 25-29); GARCÍA MARTÍNEZ (*op. cit.* en nota 10, pág. 66); SANTAOLALLA (*op. cit.* en nota 32, págs. 240-241 y 359); GRIFFITH y RYLE (*op. cit.* en nota 22, págs. 361-362), etc.

(51) *Vid.* los textos citados anteriormente (nota núm. 19).

(52) Doctrinalmente, casi todos los estudios sobre el Parlamento se ajustan —como denotan sus índices— a la triple partición entre las funciones legislativa, presupuestaria y de control, aunque existan variaciones menores entre ellos. *Vid.*, por todos, IPU, *op. cit.* en nota 40 (legislación, presupuestos, Parlamento y Gobierno).

(53) Art. 66.2 CE: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución»; arts. 92-93, 164-165 y 200-201 de la C. portuguesa (competencias de planificación y presupuestaria, legislativa y política y de fiscalización); arts. 70 ss., 81, 82 de la C. italiana.

(54) Así, el Reglamento de la *Camera dei Deputati* italiana dedica su parte segunda al «procedimiento legislativo» (incluyendo el presupuestario), y la tercera a los «procedimientos de dirección, control e información». El RC español dedica el Título V al procedimiento legislativo (incluyendo también el presupuestario), y los Títulos VII-XI al «otorgamiento y retirada de confianza», «las interpelaciones y preguntas», «las proposiciones no de ley», y «el examen y debate de comunicaciones, programas y planes del Gobierno y otros informes», cuestiones todas ellas que como veremos se confunden en ocasiones dentro de lo que se denomina «función de control». También el Reglamento portugués distingue el «procedimiento legislativo» (Título IV, Cap. I), los «procedimientos de planificación, presupuesto y cuentas públicas» (Cap. IV), y los «procedimientos de orientación y fiscalización política» (Cap. V).

En consecuencia, el ejecutivo «debe rendir cuentas» al legislativo (55). Y, en definitiva, lo que se dio en llamar control parlamentario del Gobierno consistía en la actividad destinada a preparar y llevar a cabo esa rendición de cuentas, verificando la corrección de la actuación gubernamental y sancionando, en su caso, los incumplimientos que pudieran darse en ella.

De esta manera, la función de control se distinguía claramente, desde una perspectiva finalista, de las funciones legislativa (elaboración y aprobación de normas jurídicas de validez general) y presupuestaria (aprobación de la previsión de ingresos y gastos de los poderes públicos). Posteriormente, el desarrollo de los ordenamientos jurídicos ha determinado la aparición de normas que, no ajustándose al concepto material de ley, sí han de considerarse tales desde una perspectiva formal: la función legislativa adquiere un elevado grado de formalización, de forma que tienen valor y fuerza de ley aquellas disposiciones que, con independencia de su contenido material (general o particular) se producen según los procedimientos legislativos constitucionalmente establecidos (56). Algo similar ocurre con los Presupuestos, cuya definición es a un tiempo material y formal (57). De tal manera que, dentro de la actividad de los Parlamentos, existen procedimientos altamente formalizados y concretamente orientados al cumplimiento de los fines normativos del órgano de representación popular. Estos instrumentos, aunque en sentido lato sirvan para controlar al Gobierno, deben excluirse de la función de control precisamente porque el ordenamiento les ha dotado de una forma especial que permite identificar ciertas decisiones como mandatos «solemnes» del legislativo al ejecutivo (58).

En la función de control, por tanto, quedarían englobadas aquellas concretas actuaciones de las Cámaras que no están revestidas por el ordenamiento de ese carácter específico —legislativo, presupuestario, de nombramientos (59)—, y se ordenan

(55) LOCKE, *op. cit.* en nota 3, pág. 154.

(56) SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 32, pág. 237.

(57) PÉREZ CALVO (*op. cit.* en nota 16, págs. 236 y ss.) plantea algunos problemas derivados de la consideración meramente formal o material de los Presupuestos, especialmente en lo referido a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas cuya validez va más allá de la mera aprobación de la previsión de ingresos y gastos públicos.

(58) En el mismo sentido se manifiesta Juan J. LAVILLA RUBIRA («Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en AA.VV.: *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Madrid, Civitas, 1991, pág. 2005), concluyendo que la distinción de esas potestades «no se ha revelado como problemática».

(59) Difícilmente se puede considerar la investidura como acto de control parlamentario del Gobierno, ya que hasta el momento en que ésta se produce no se institucionaliza la dualidad de sujetos ni se definen claramente la mayoría y las minorías que protagonizan el control. Distinto es el caso de la moción de censura, en tanto que supone un examen público de la actuación seguida por la mayoría gubernamental, que puede conducir a un juicio negativo, llegando hasta la constitución de una nueva mayoría parlamentaria. Esa diferencia entre los momentos inicial y final de la relación de confianza se refleja incluso en la denominación de los mecanismos que los provocan, y así MANZELLA («El Parlamento», *cit.* en nota 42, págs. 304-306) critica la terminología italiana, que habla únicamente de «moción» de confianza (art. 94

a mantener la supremacía del órgano que representa al pueblo —como titular de la soberanía— frente a cualquier posibilidad de una indebida acumulación por parte del ejecutivo del poder que le ha sido delegado. Se conserva así el carácter residual y globalizador de este concepto (60), que parece subyacer por ejemplo en las palabras de Montero y García Morillo: «el control parlamentario llena la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno, aquella que, al mediar entre el nacimiento y la muerte del Gobierno, alcanza una mayor duración y se lleva a cabo de un modo continuado... [Es] el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo...» (61). Difícilmente esa continuidad, duración y carácter central o esencial puede predicarse exclusivamente de unos pocos procedimientos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación) que, en la práctica, ocupan una parte muy reducida de la actividad parlamentaria (sin que ello signifique desconocer su importancia).

El problema reside, en nuestra opinión, en el intento de formalizar la actividad de control, tal y como ha ocurrido con los procedimientos legislativo y presupuestario (62). Aquella es por su naturaleza, como hemos indicado, difícilmente limitable a unos pocos procedimientos formales, porque inspira gran parte de la actividad parlamentaria. De ahí las diferencias existentes en el seno de la doctrina, empeñada en alcanzar un concepto formalizado (jurídico) de una actividad que se define no por su forma, sino por su significado o finalidad esencialmente política (63).

CI): desde un punto de vista técnico, la confianza parlamentaria originaria no se manifiesta mediante el mecanismo de una moción, como instrumento típico de control parlamentario. Por el contrario, en España se distingue correctamente entre la investidura (sesión, debate, votación de investidura), y la «moción de censura» (además de la «cuestión» de confianza).

(60) En contra de esta opinión, GARCÍA MORILLO (*op. cit.* en nota 40, pág. 97) considera «obsoleta» la «clásica tripartición de las actividades de las Cámaras», citando a Loewenstein. Sin embargo, éste (*loc. cit.* en nota 14, págs. 252 y ss.) se refiere más bien al concepto lato de control al que nos hemos referido anteriormente, más amplio que el de control parlamentario. En todo caso, los esfuerzos por diferenciar el control de la información y dirección política no parecen, como veremos a continuación, particularmente fructíferos a la hora de explicar el sentido de los múltiples procedimientos utilizados por los Parlamentos. Por ello consideramos preferible la economía de categorías y el no multiplicar los entes sin necesidad, según la vieja fórmula de Ockham.

(61) *Op. cit.* en nota 25, págs. 17-18.

(62) Como señala Francesco COSENTINO («Note sui principi della procedura parlamentare», en AA.VV.: *Discorsi e scritti sulla Costituzione*. Milano, Giuffrè. 1958, págs. 398-399), la formalización de los procedimientos no se produce desde los comienzos del parlamentarismo continental: «una Asamblea única, representante del pueblo soberano, no hace leyes: decide, pero cada una de sus decisiones es ley». La diferenciación conceptual entre una decisión legislativa y una decisión de otro tipo es impropia del clima revolucionario que rodea inicialmente a las Cámaras.

(63) Dato que aporta otra «pista» para la correcta identificación del control parlamentario: su finalidad es esencialmente política, a diferencia de los demás procedimientos «formalizados» que tienen otro fin inmediato (legislación, aprobación de cuentas, de nombramientos...). De ahí resulta que los procedimientos legislativos, presupuestarios, etc. sean *necesarios* para la consecución de ese fin, mientras que los procedimientos «de control» son esencialmente *facultativos o voluntarios*, porque su no realización no im-

Ese problemático intento explica la necesidad de recurrir a una incesante cascada de nuevas categorías conceptuales que se suman a la de control —información, inspección, orientación política o *indirizzo*, responsabilidad política formalizada, garantía constitucional, etc.— y sobre cuyos límites no sólo no existe coincidencia, sino que aparecen continuas contradicciones. Hasta el punto de que puede afirmarse, sin exageración, que toda la doctrina acepta esa diversidad de funciones, pero cada autor las configura de manera distinta, y en ocasiones radicalmente opuesta.

Este fenómeno se manifiesta con especial virulencia entre los autores italianos y españoles, mientras que en los tratadistas británicos predomina una visión mucho más pragmática. Como muestra, pueden señalarse múltiples ejemplos.

Así, en la doctrina italiana, Manzella (64) trata de distinguir prácticamente todas las categorías mencionadas: control, garantía, inspección, conocimiento, información, orientación... Sin embargo, pese a su esfuerzo por caracterizar el control «en sentido técnico» (pág. 348), no puede menos que reconocer que «el control parlamentario es un concepto clave no sólo para el ordenamiento parlamentario, sino para la misma forma de gobierno. Por tanto es absurdo ligarlo a un diseño específico técnico-jurídico... Los conceptos que se encuentran en la base de la noción de control parlamentario... son los de responsabilidad política y poder, los conceptos que más transformaciones han sufrido y siguen sufriendo en los sistemas pluralistas» (pág. 350).

Ese reconocimiento no le impide tratar de delimitar las citadas funciones. Define así el *indirizzo* como función de determinación de los fines y los medios para lograrlos (65). En un plano más restringido, el *control* se caracteriza por la exigencia de responsabilidad, a través de medidas sancionatorias (66). La función de *garantía*

pide ninguna de las funciones formales del sistema (vid. ARAGÓN, *op. cit.* en nota 32, págs. 16-19; en contra, TORRES DEL MORAL, *loc. cit.* en nota 42, 3.ª ed., v. II, pág. 194). Así, no cabe la existencia de leyes, de Presupuestos ni la designación de titulares de otros órganos si el Parlamento no sigue los procedimientos formalmente exigidos para ello; sin embargo, sí cabría que la oposición estuviera —voluntariamente— satisfecha con sus niveles de información, y con los debates producidos en el seno de esas otras funciones e, incluso, con la línea de actuación gubernamental, de forma que renunciara a utilizar los instrumentos parlamentarios para obtener nueva información o para criticar a la mayoría. Algo que, por ejemplo, podría darse en un Gobierno de coalición entre todos los partidos para afrontar una situación extrema. Esta situación probablemente sea imposible, y su prolongación pondría en grave peligro a la democracia misma, pero no impediría que el Parlamento —y los demás órganos constitucionales— siguieran cumpliendo sus funciones formales durante cierto tiempo.

(64) *Op. cit.* en nota 42 (1991).

(65) Esta función se realiza en varias fases (elección popular, negociaciones entre partidos, relaciones entre Parlamento y Gobierno). En esta última fase, está integrada por actos de todo tipo (leyes, mociones, resoluciones...: pág. 320).

(66) Págs. 100 y 348. Sin embargo, reconoce las dificultades de mantener esta separación en términos estrictos: existe una tendencia a utilizar las ocasiones del control como auxiliares de otras funciones, en particular como actos de «participación procedimental» en la función de *indirizzo* (pág. 349). Tendencia presente en Italia (pág. 354), pero que no justifica la «absorción» del «control-verificación» en la

tiene el mismo fundamento que el control: la soberanía popular (pág. 349), pero se diferencia porque su ejercicio no supone ninguna exigencia de responsabilidad. De ahí que sus instrumentos puedan ser los inspectivos o «cognoscitivos» (págs. 348, 355). Ahora bien, la confusión aumenta cuando se distinguen además las funciones de *inspección* (67) y la *cognoscitiva* (*conoscitiva*) (68), mientras que al mismo tiempo se considera que los instrumentos inspectivos se engloban dentro de la categoría, más amplia, de los instrumentos cognoscitivos (págs. 135-136). Algo que se explica porque el fundamento de ambas funciones es el mismo: «que el pueblo soberano pueda ver y saber lo que ocurre dentro del ámbito de los poderes públicos que no ejerce directamente», lo que se identifica con la función de garantía (págs. 138-139), y no parece distinguirse claramente de las nociones de «la responsabilidad política y poder» en que se basa la noción de control.

De esta íntima interconexión, por no decir confusión, resulta «uno de los caracteres más pacíficos de los instrumentos inspectivos del Parlamento: la polivalencia», que permite utilizarlos «en el ejercicio de las funciones de control, de *indirizzo*, de elaboración legislativa o de garantía constitucional» (págs. 138, 148).

Este esquema conceptual no es asumido por otros autores: algunos identifican control e inspección, y estiman que la función de *indirizzo* no puede aislarse de las anteriores (69); otros distinguen *indirizzo* y control, e incluyen dentro de esta última función la de inspección (70); algún otro autor se inclina por un esquema opuesto, incluyendo control e información dentro del *indirizzo* (71); mientras que, por último, también hay quien parece reunir todos esos conceptos en una categoría distinta y más amplia (72).

«función espuria de control-dirección». Además es posible observar «otros procedimientos (legislativos y no legislativos) ... en los cuales son visibles los elementos clásicos de la noción de control» (pág. 349).

(67) Que se caracteriza porque da lugar a un auténtico derecho del Parlamento a adquirir información, con el correspondiente deber de facilitarla por parte de otro sujeto.

(68) Que se distingue de la anterior porque no da lugar a esa relación de derecho-deber, sino que se inserta en la normal relación de colaboración entre los distintos sujetos públicos (págs. 102, 136, 160).

(69) Así, Vincenzo LONGI utiliza como sinónimos las expresiones control político (*sindacato politico*) del Parlamento, y control inspectivo (*sindacato ispettivo*). También se refiere a «la función inspectiva o de control», que se ejerce mediante instrumentos tan variados como preguntas, mociones, encuestas parlamentarias o votos de confianza. Junto a esta función única, pero no al margen de ella, aparece la de «*indirizzo*, [que] no puede considerarse independientemente de las tradicionales competencias inspectivas de las Cámaras sino, en todo caso, como un refuerzo de las mismas» (*Elementi di diritto e procedura parlamentare*. Milano, Giuffrè, 1988 (3.ª ed.; 1.ª ed.: 1978), págs. 171 y 173).

(70) Es el caso, por ejemplo, de Alessandro PIZZORUSSO, que engloba dentro del control la exigencia de responsabilidad, la inspección y las Comisiones de investigación (*Lezioni di Diritto Costituzionale*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, págs. 290-299).

(71) Temistocle MARTINES (*Diritto Costituzionale*. Milano, Giuffrè, 1986, 4.ª ed.) engloba control, información y exigencia de responsabilidad dentro de la orientación (pág. 357), aunque poco más tarde advierte que el control no está, en sentido propio, incluido en la orientación (pág. 379).

(72) Como hace BALDASSARRE, ANTONIO «Le "performances" del Parlamento italiano nell'ultimo quindicennio», en G. PASQUINO (a cura di): *Il sistema politico italiano*. Bari, Laterza, 1985), que se refle-

La situación no es muy distinta en España. García Morillo, en una de las construcciones más elaboradas (73), distingue cuatro funciones: la de garantía constitucional, el control (que es «una fase» de la anterior) (74), la información y la dirección política. Esa distinción se oscurece al trasladarse al ámbito concreto de los procedimientos (75), lo que le conduce a admitir que «la función de control es perfectamente compatible, en [preguntas e interpelaciones], con la informativa... [e incluso] raras veces, por no decir que nunca, se dan la una sin la otra» (76).

Otros autores se ajustan más a la distinción tripartita entre información, control y dirección, aunque los límites entre esas funciones (en particular, entre las dos últimas) no lleguen a establecerse con claridad (77).

re al «control inspectivo» y distingue los actos de *indirizzo* y los de control, englobando ambos dentro de la *funzione di orientamento*, ya que «en realidad persiguen el único o prevalente objeto de influir sobre la orientación de la gente» (págs. 326, 315 ss.).

(73) Obras citadas en las notas 40 (págs. 98 ss.) y 25 (con Montero, págs. 208 y ss.).

(74) *Op. cit.* en nota 40, págs. 86-90. Curiosamente, esta distinción entre control y garantía es contraria a la de Manzella, el único de los autores aquí citados que individualiza esas dos funciones: para Manzella, lo característico del control es la exigencia de responsabilidad; para García Morillo, control y exigencia de responsabilidad son fases intrínsecamente distintas e independientes que, en conjunto, conforman la función de garantía (*ibidem*, págs. 51-52 y 86-92; «Mitos y realidades...», *cit.* en nota 32, pág. 133; también en «El control parlamentario», en LÓPEZ GUERRA, L.; ESPÍN, E.; GARCÍA MORILLO, J.; PÉREZ TREMP, P., y SATRÚSTEGUI, M.: *Derecho Constitucional* (2 vols.). Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, vol. II, pág. 120). La distinción entre control y responsabilidad también está presente en FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO («La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las monarquías parlamentarias», en M. RAMÍREZ (ed.): *op. cit.* en nota 16, pág. 390), quien estima que «la responsabilidad política... aparece como el resultado final a que puede conducir una de las más importantes funciones del Parlamento: la de vigilancia de la actividad del ejecutivo... conocida comúnmente con la denominación de "control parlamentario"».

(75) Pues, como advierte Fernando SÁINZ MORENO («La Asamblea de Madrid», en AA.VV.: *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, 1987, pág. 48), «no siempre pueden separarse... los medios» de control e impulso político. Para García Morillo (obras citadas en nota 40, págs. 133 y ss.; y en nota 25, pág. 71), preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación o encuesta son medios de control, aunque las primeras (y, en menor grado, las segundas) pueden orientarse a cumplir funciones diferentes, como la de la mera información. Por otro lado, la moción subsiguiente a una interpelación, y la moción de censura, son medios de dirección política; pese a lo cual ésta última es objeto de análisis en el último estudio citado, ya que «constituye el máximo instrumento para sancionar el ejercicio del control parlamentario del Gobierno» (pág. 151).

(76) *Loc. cit.* en nota 40, pág. 143. En esto coincide con MOLAS, Isidre («El derecho de interrogación», en A. BAR CENDÓN *et al.*, *op. cit.* en la nota 31, pág. 252), para quien preguntas e interpelaciones «tienen una misma naturaleza jurídica de inspección política que combina la información y el control». Sin embargo, este autor no asume la anterior distinción entre control y responsabilidad, ya que «una institución exclusivamente de control sería aquella que no tendiese a buscar información, sino a definir responsabilidad (adhesión-rechazo)». En términos no muy distintos, ARACÓN (*loc. cit.* en nota 32, págs. 29-34) considera como instrumentos de control a las preguntas (cuyo «sentido fiscalizador... constituye, sin duda, su última finalidad»), interpelaciones, mociones (incluyendo las de censura), y Comisiones de investigación.

(77) Es el caso de SANTAOLALLA (*loc. cit.* en nota 32), quien distingue con cierta claridad los instrumentos de información, de carácter polivalente; sin embargo, no ocurre lo mismo con las nociones de

Como recuerda Lavilla, el Tribunal Constitucional considera que la «responsabilidad política» es el concepto más amplio, puesto que «comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informados» (Auto 60/1981, F. J. 4.º). El mismo autor sostiene, en línea similar a la que mantendremos aquí, la existencia de «tres potestades de actuación» —información, control y exigencia de responsabilidad—, que «no siempre han sido deslindados entre sí con suficiente precisión y son susceptibles de examen a la luz de unos principios institucionales comunes, razones ambas que avalan su consideración unitaria como objeto de tratamiento científico-jurídico» (78).

En definitiva, como puede apreciarse, lo único que queda claro es que estas funciones están íntimamente interrelacionadas, normalmente se superponen en un mismo procedimiento, y en su conjunto responden a la finalidad global de garantizar la centralidad parlamentaria, manteniendo una estrecha vigilancia-orientación de la actuación gubernamental.

Esta diversidad de categorías no acaba tampoco de ser mínimamente funcional: la mayoría de la doctrina, por ejemplo, ignora en sus estudios sobre el control la existencia de debates «de política general» o sobre áreas o puntos concretos de la gestión gubernamental, aunque se insista en la importancia de los debates y la publicidad para el control. Así, algún autor apunta que esos debates son la mejor oportunidad para que el Parlamento realice su «función de expresión o representación» (79); algún otro, refiriéndose a preguntas e interpelaciones, considera que la publicidad que arrojan sobre la actuación gubernamental es lo que las cualifica como instrumentos no meramente inspectivos, sino de control, ya que «permiten al cuerpo electoral controlar la actuación del Gobierno y... formarse un juicio sobre la misma» (80); otros enfatizan el mismo punto al afirmar que «en el carácter deliberante de la Cámara y no sólo en el carácter decisorio de la misma radica hoy la mejor efectividad del control parlamentario» (81).

dirección y control, que frecuentemente se confunden entre sí. Así lo muestra el propio índice, al dedicar sendos capítulos a los «actos de dirección y control» (Cap. XIII: investidura, cuestión de confianza y moción de censura); a los «actos de control» (Cap. XIV: «no prejuzgan... la forma legislativa o no legislativa»; y entre ellos se cuentan algunos «otros», «ya estudiados... [y] que, al mismo tiempo, sirven como manifestaciones de la función de dirección política», como son la investidura, la censura y la cuestión de confianza: pág. 359); y a los «actos de dirección política» (Cap. XV), entre los que «ocupan un lugar destacado las mociones de censura» (pág. 383).

(78) *Op. cit.* en nota núm. 58, págs. 2003 y 2006; las cursivas son nuestras.

(79) Función en la que «lo decisivo es que, cualquiera que sea el acto que la motive», se manifiesten «juicios y posiciones políticas que trasciendan el recinto parlamentario para llegar hasta los electores». Por tanto, es una función presente en casi todos los procedimientos parlamentarios, como los legislativos o los de control (SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 32, pág. 251).

(80) GARCÍA MORILLO, *loc. cit.* en nota 40, pág. 142.

(81) ARAGÓN, *op. cit.* en nota 32, pág. 33. Ahora bien, desde una perspectiva politológica, cabe introducir la matización que hace LIEBERT, Ulrike («Parliament as a central site in democratic consolidation:

Sin embargo, ninguno de los estudios citados llega a la consecuencia (que parece lógica, por ese camino) de considerar como instrumentos de control a los debates generales, los debates provocados por los diputados o Grupos Parlamentarios o, incluso, las comunicaciones gubernamentales que dan lugar a un debate, siquiera mínimo. Esta conclusión sí está presente en alguna obra posterior (82), y en otros autores españoles (83), así como en la doctrina extranjera (84).

De particular interés resulta la distinción que hace Lavilla (85), para quien —en consonancia con lo que venimos sosteniendo aquí— el control se caracteriza «como posibilidad de imponer un debate político público» (pág. 2037). De ahí que la información se centre esencialmente en el derecho de acceso a «información escrita» (págs. 2007-2032); mientras que la obtención de «información verbal», en la medi-

a preliminary exploration», en U. LIEBERT y M. COTTA (eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. London & New York, Pinter Publishers, 1990, pág. 22): la idea del Parlamento como «caja de resonancia» del debate político adquiere mayor importancia en sistemas parlamentarios de tipo mayoritario («Westminster model»: LUPHART, Arendt: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London, Yale University Press, 1984), en los que prevalece la confrontación (GIULI, *op. cit.* en nota 26). Por el contrario, en aquellos sistemas en que predomina el consenso («Consensus model»: LUPHART, *loc. cit.* págs. 21 y ss.), ya sean simplemente de conciliación (Giulj), o incluso consociacionales (LUPHART, Arendt: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London, Yale University Press, 1977: *passim*), adquieren mayor importancia la negociación y la integración de opiniones diferentes, en unas Cámaras con mayor poder decisional.

(82) No deja de ser significativo que García Morillo, en un reciente manual, inicie su examen del control parlamentario con una referencia a las comparecencias y comunicaciones gubernamentales, ignoradas en sus obras anteriores, señalando en particular que los llamados Debates sobre el estado de la Nación constituyen «uno de los instrumentos parlamentarios con mayor repercusión pública» (*op. cit.* en nota 74, pág. 122). La explicación debe encontrarse en la fecha de elaboración de sus primeras obras, apenas iniciada la costumbre de celebrar tales debates, pero en todo caso esos procedimientos de control de iniciativa gubernamental ya eran recogidos en los Reglamentos de 1982.

(83) Por ejemplo, para DE ESTEBAN y GONZÁLEZ TREVIJANO la oposición controla al Gobierno mediante «su participación en los debates generales» (*Curso...* v. I, cit. en notas 30 y 42, pág. 191). Otros autores incluyen entre los instrumentos de control las comparecencias del Gobierno (FIGUEROA, *loc. cit.* en nota 32, pág. 113), el «derecho a citar a los miembros del Gobierno para que comparezcan en Pleno o en Comisión» (RUBIO, *op. cit.* en nota 27, pág. 1521), o las «preguntas, interpelaciones y debates políticos» (PITARCH, Ismael E.: «El Ombudsman en el Estado intervencionista», en M. RAMÍREZ (ed.), *op. cit.* en nota 16, pág. 420).

(84) Donde esta idea parece comúnmente aceptada. Así lo muestran la IPU (*loc. cit.* en nota 40, pág. 1203), autores franceses como GIULI (*loc. cit.* en nota 26, págs. 215 y ss.) o DESFEUILLES (*op. cit.* en nota 26, pág. 8) y, muy particularmente, los británicos, poco aficionados a teorizar pero que engloban el estudio de todos los instrumentos de debate político (RICHARDS, Peter G.: *Parliament and Foreign Affairs*. London, George Allen & Unwin Ltd., 1967, págs. 67 y ss.; BEER y ULAM, *loc. cit.* en nota 28, págs. 210-212; BORTHWICK, Robert: «Questions and Debates», en S. A. WALKLAND (ed.): *The House of Commons in the Twentieth Century*. Oxford, Clarendon Press, 1979; ADONIS, Andrew: *Parliament Today*. Manchester U.P.; 1990, págs. 93-94).

(85) *Op. cit.* en la nota 58.

da que incorpore preguntas o solicitud de aclaraciones «hace extraordinariamente fácil el deslizamiento de la mera petición de información... al control político» (pág. 2032).

La función de control parlamentario, pues, ha de definirse esencialmente desde una perspectiva teleológica. 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 (86). 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 inmediatos (normativo, etc.) (87). Los términos de la relación entre el ejecutivo y el legislativo se han modificado sustancialmente, pero el fundamento de la función de control parlamentario sigue siendo el mismo: «la cualidad [parlamentaria]... de ser el representante del titular de la soberanía..., quien ejerce la soberanía por delegación de su titular originario», de manera que su misión es la de «garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales señalados al ejecutivo» (88).

Dentro de esa concepción del control, cabe establecer distinciones que, en todo caso, no llegan a poner en cuestión la unidad fundamental de esta función. Porque la noción de control no puede reconducirse a unidad ignorando su complejidad interna,

(86) Hanna Fenichel PITKIN, en su magnífico estudio sobre *El concepto de representación* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985), enfatiza correctamente la importancia de la tensión que debe existir entre el ideal y la institucionalización de un concepto dado. Ambos elementos son necesarios, ya que «definir [en este caso, el control] idealmente... equivale a decir que se abandona toda esperanza de ejecución práctica», pero quedarse en una definición «institucional» es «renunciar a toda esperanza de juicio, de valoración, de mejora o de reforma» e incurrir en el riesgo de que la institución desarrolle una inercia propia, al margen de los propósitos que originariamente perseguía. De manera que el ideal, que identifica los propósitos de la institución, ha de conservarse como referencia continua para el desarrollo de ésta (págs. 265-267).

(87) Señala TORRES DEL MORAL que «cifrar la actividad de control en el mero examen de la política gubernamental sin ulteriores consecuencias jurídicas y sin que, finalmente, el órgano controlador pueda... imponer su criterio al controlado, es hacer del control un mero debate político no muy alejado del que se puede entablar en las páginas de la prensa o en otras tribunas públicas» (*loc. cit.* en la nota 42, 1992, vol. II, pág. 208). En nuestra opinión, es correcto sostener que la exigencia de responsabilidades ha de incluirse en el ámbito del control, pero no cabe equiparar el «examen de la política gubernamental» institucionalizado en el seno del Parlamento, aun desprovisto de sanción jurídica, con «el mero debate... en... la prensa o en otras tribunas públicas». La distinción entre uno y otro ámbito puede sostenerse con argumentos referidos a la comunicación política en general (no es lo mismo hablar frente a profesionales neutrales, o frente a un auditorio, que enfrentarse a un procedimiento contradictorio entre iguales, cara a cara y sin tiempo para reflexionar, con taquígrafos que dejan constancia de cada palabra en un Diario oficial, etc.). Pero, en lo que aquí nos importa, la definición constitucional del Parlamento como órgano de representación y *locus* donde se expresa el pluralismo y el conflicto político bastan para descartar esa equiparación.

(88) GARCÍA MORILLO, *op. cit.* en nota 40, págs. 117 y 300.

que se pone de manifiesto desde su propia etimología. Efectivamente, como ha señalado repetidamente la doctrina, el término «control» no es unívoco, sino plurívoco, y en el mismo significante se encuentran —y en ocasiones se confunden— dos significados distintos: de un lado, el propio de la lengua francesa, en el que «*contrôle*» equivale a «verificación» o «comprobación»; de otro, el procedente del inglés, idioma en que «*to control*» significa dirigir (89). Y, si bien tradicionalmente el control parlamentario se ha identificado más con el primero de esos sentidos (que en el inglés se expresaría más bien por el verbo «*to check*»), lo cierto es que también engloba al segundo.

Así se pone de manifiesto cuando García Morillo, tras señalar que la «acepción británica... es... la más ajena al universo cultural latino», concluye que el concepto francés es el «concepto gramatical correcto... [y] además, jurídicamente pertinente», por lo que «la actividad de control queda circunscrita al examen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control». Lo cual no le impide proponer un concepto más amplio: «el control como verificación e influencia». Porque, escribe, el control «supone necesariamente, un cierto grado de influencia... respecto de la actividad del controlado» (90). Incluso la Constitución española recoge esa plurivocidad (91). De forma parecida, Desfeuilles afirma que el concepto de «control parlamentario» sólo se refiere «de ordinario» a la acción verificatoria de los Parlamentos. Sin embargo, admite inmediatamente que «la situación existente en los países nórdicos [objeto de su estudio] incita a extender esa noción, con el fin de considerar ciertas manifestaciones de una acción de dirección (*directrice*) llevada a cabo por los Parlamentos», lo que supone reconocer la pertinencia del significado inglés.

El intento de lograr un concepto jurídico no puede llevarse hasta considerar irrelevante la realidad política que constituye el objeto de la definición. Eso es, en cierta medida, lo que a nuestro entender ocurre en el punto que estamos considerando: el control parlamentario no es sólo una actividad de comprobación considerada en abstracto, sino que es una verificación «preordenada», destinada al cumplimiento de una función que es la que le da sentido. El Parlamento *controla* al Gobierno, o si se quiere la minoría controla a la mayoría parlamentaria-gubernamental. *Para ello*, evidentemente, *verifica* su actuación. Pero *para verificar ha de conocer* (92), esto es, ha de tener información suficiente, que normalmente ha de solicitar al propio ejecutivo. Una vez que cuenta con los datos, es posible hacer un diagnóstico que sirva de parámetro, o criterio para confrontar la actuación del controlado. Y todo ello dentro del

(89) Cfr. por todos GARCÍA MORILLO, *loc. cit.* en la nota 40, págs. 49-50; y DESFEUILLES, *op. cit.* en nota 26, págs. 41-42. También en Inglaterra se recoge el doble sentido, y así J. S. MILL utiliza los términos *watch and control* (*loc. cit.* en nota 19, pág. 239).

(90) *Op. cit.* en nota 40, págs. 48-54.

(91) MONTERO y GARCÍA MORILLO, *loc. cit.* en nota 25, págs. 22 y ss.

(92) CILLÁN, *loc. cit.* en nota 21.

marco de referencia que supone el sistema democrático-parlamentario: si de tal confrontación resulta que la política del Gobierno controlado no responde al diagnóstico de la mayoría del Parlamento controlante, éste puede modificar los términos iniciales de la relación entre ambos órganos (estableciendo orientaciones nuevas o, incluso, llegando hasta la retirada de la confianza inicial) (93). De este modo, información, comprobación, orientación e, incluso, sanción, se articulan en una unidad superior que da sentido a todo el proceso, que es el control parlamentario del ejecutivo (94).

c) *Objeto y destinatarios de la actividad de control*

Del fundamento indicado debe deducirse cuál es el objeto de esta actividad, y quiénes sus destinatarios. En cuanto al objeto que se intenta controlar, ha de entenderse que es el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, entendido en un sentido amplio: la representación del pueblo debe conocer en qué términos actúan los órganos a los que les ha conferido esa facultad (95). Y respecto a los destinatarios, puede introdu-

(93) La concepción del control parlamentario exclusivamente como exigencia de responsabilidad política (como la define, por ejemplo, FIGUEROA LARAUDOGOTIA, Alberto: «Crónica de la actividad del Parlamento Vasco», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1, 1984, pág. 255: «juicio político de oportunidad sobre la conducta del Gobierno, o de sus miembros, ... que puede afectar a la situación y a los actos de éstos, esto es, que tiene consecuencias sancionadoras») es, por el contrario, demasiado estricta, y su mantenimiento llevaría a la casi inevitable conclusión de que el control parlamentario ya sólo existe de forma excepcional. La sanción jurídica institucionalizada puede ser (pero no necesariamente es) uno de los efectos del ejercicio del control parlamentario (GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, José M., y MARÍN RIAÑO, Fernando: «Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración», en AA.VV.: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pág. 741), cuyo carácter «secundario» se hace patente al considerar que únicamente la moción de censura «lleva aparejada una sanción directa» (GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.* en nota 10, pág. 65).

(94) PORTERO MOLINA, José A. («La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 24, 1981, pág. 98), analizando el fenómeno rogatorio y siguiendo a Manzella, habla de «función de inspección» para designar a esa unidad superior de información-verificación-orientación. En la misma forma, la función legislativa se articula en diversas fases y procedimientos, todos los cuales se unifican por la ordenación al fin de la producción normativa. Y así, pese a que existan notables diferencias entre ellas, no se entiende que la iniciativa popular, parlamentaria o gubernamental, o que la elaboración de dictámenes (de la Ponencia o Comisión), el debate o la votación final sean funciones diferenciadas del Parlamento, sino que se incluyen dentro de la actividad legislativa sin perjuicio de diferenciarlas analíticamente como momentos (o procedimientos) distintos.

(95) Así lo afirma claramente la Constitución portuguesa, ejemplar en lo que atañe al control del poder: los ciudadanos tienen «derecho a ser informados [esclarecidos] objetivamente sobre los actos del Estado y de las demás entidades públicas y a ser informados por el Gobierno y demás autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos» (art. 48.2). Principio que se completa jurídicamente con la atribución a los Grupos Parlamentarios de la titularidad del «derecho a ser informados regular y directamente por el Gobierno» (arts. 183.2.i CP; 10.1.j y 11 del Reglamento de la Asamblea de la República).

cirse aún una matización, derivada de la idea de representación: los actos de control se producen en el seno de las Asambleas, y se dirigen a la mayoría (parlamentaria y gubernamental). De ello resulta que esta mayoría es la destinataria inmediata de esa actividad. Sin embargo, en tanto las Asambleas actúan en representación del pueblo soberano, es a éste a quien en última instancia se dirige la actividad de control, para que en el ejercicio de su derecho —como cuerpo electoral— resuelva los conflictos que entre las diversas fuerzas presentes en la vida política puedan producirse (96).

d) *Recapitulación: los instrumentos de control parlamentario*

De todo lo anterior, resulta que deben calificarse como instrumentos de control parlamentario *stricto sensu* todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de esa misión de verificación, crítica y dirección de la actuación del Ejecutivo y a los cuales el ordenamiento no otorga una eficacia particular que los especifica, y que normalmente se concreta en la exigencia de un procedimiento extremadamente rígido (legislativo, presupuestario, nombramiento de titulares de los diferentes órganos estatales), en el que se impone sistemáticamente la opinión de la mayoría (porque la Cámara opera como órgano de decisión más que de representación), y fuera del cual no puede lograrse un resultado determinado (elaboración de normas jurídicas de rango superior, de la previsión normativa de ingresos y gastos, etc.).

De acuerdo con esto, los Parlamentos se han dotado de diversos instrumentos «de control» que en su conjunto posibilitan la realización de esta tarea, aunque en su utilización concreta puedan también servir al cumplimiento de otras funciones (97). Aho-

(96) En el mismo sentido, vid. MARCET I MORERA, Joan: «La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, pág. 17; GARCÍA MARTÍNEZ, *loc. cit.* en nota 10, págs. 86-87. Esta orientación «extraparlamentaria, o para ser más precisos, ultraparlamentaria» (GARCÍA MORILLO, *op. cit.* en nota 32, pág. 136) de los procedimientos parlamentarios, y muy especialmente de los de control, ha sido señalada frecuentemente; hasta el punto de provocar la distinción acuñada por Rescigno entre «responsabilidad política institucionalizada», exigida por el Parlamento, y «responsabilidad política difusa», exigida por un electorado que ejerce así su «poder de censura» (ARAGÓN, obras citadas en las notas 15, pág. 21, y 32, págs. 13, 24; GARCÍA MORILLO, *op. cit.* en nota 40, pág. 93). Esta responsabilidad difusa constituye el «principal medio de corrección del control parlamentario» (RUBIO, «El control...», *op. cit.* en nota 39, págs. 91-99), de manera que el sistema parlamentario aparece así «en último término [como] una fórmula que permite a la oposición controlar la acción gubernamental» (Emeri, citado por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Artículo 113: la moción de censura», en ALZAGA, Oscar (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. IX. Madrid, Edersa, pág. 14); o, como dice RIPOLLÉS, «gobierno de un partido bajo el control de la oposición y el arbitraje del electorado» (*op. cit.* en nota 42, pág. 196).

(97) Algo que es predicable de casi todos los procedimientos parlamentarios: la progresiva «racionalización» del Derecho Parlamentario tiende a formalizar y a hacer más rígidos sus procedimientos, lo cual se compadece mal en ocasiones con la flexibilidad necesaria en la vida política. De ahí que, por ejemplo, instrumentos claramente legislativos, como la presentación de proposiciones de ley o de enmiendas,

ra bien, dentro de esa finalidad global a la que todos ellos responden, es cierto que pueden establecerse diferencias atendiendo a su efecto inmediato. De esta forma, pueden distinguirse aquellos procedimientos de «control-fiscalización» (98), que no implican necesariamente una decisión del Parlamento y en los que lo fundamental es el examen y la crítica de la actuación del Ejecutivo (preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación, debates específicos, comparecencias...); y los de «control-orientación», en los que el debate concluye con una votación que sirve de orientación al Gobierno, incluso poniendo en juego la relación fiduciaria entre éste y el Parlamento: mociones (en especial, la moción de censura), cuestión de confianza (99).

Se trata, en todo caso, de una diferencia no tajante, de modo que un mismo instrumento puede participar de caracteres propios de ambas categorías (100). Porque, 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.

Otra distinción es la que, atendiendo a la frecuencia de su utilización, se establece entre controles «ordinarios» (o «controles políticos de rutina») (101) y «extraordinarios» o «excepcionales» (102). Entre los primeros se encuentran, destacadamente, las preguntas, interpelaciones y mociones. Entre los segundos, las Comisiones de investigación y las mociones de censura.

pueden utilizarse —y de hecho se utilizan frecuentemente— como instrumentos «de control», a través de los cuales alguna fuerza minoritaria presenta alternativas programáticas, obliga a la mayoría a presentar y debatir sus posiciones informando así a la representación popular, etc. De la misma forma, el que las preguntas orales puedan estar destinadas a conseguir información para el ejercicio de la función legislativa (SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 32, pág. 399) no debe conducir a negar su carácter de instrumentos esencialmente de control.

(98) ARROYO DOMÍNGUEZ, J., y MARÍA PEÑA, J. L. de: «Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla-León», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8, 1986, pág. 306.

(99) Distinción que, por lo demás, viene a coincidir con la existente entre el término francés *contrôler* y el inglés *to control*. En parecidos términos, A. ALONSO (*op. cit.* en nota 46, págs. 40 y ss.) distingue el «control-orientación», el «control-inspección» y el «control-sanción». También Xifra parece adoptar una postura similar, al señalar que «el control es una relación que se traduce en una pluralidad de gradaciones, que van desde la simple información a los efectos de verificación o cotejo, hasta la dominación coactiva» (XIFRA HERAS, Jorge: «La información como arma del Parlamento», en AA.VV.: *Las Cortes Generales* (vol. III). Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1987, págs. 2323 y ss.). En distinto marco conceptual, FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO (*El sistema constitucional español*. Madrid, Dykinson, 1992, págs. 649 y ss.) habla de «control-inspección» y de «control-autorización».

(100) Así, por ejemplo, la interpelación puede ser meramente informativa, puede provocar un pequeño debate y puede desembocar en la presentación de una moción; un debate general puede o no concluir sometiendo a votación diversas propuestas, etc.

(101) LOEWENSTEIN, *op. cit.* en nota 14, pág. 261.

(102) PÉREZ SERRANO, *loc. cit.* en nota 32, pág. 812; OJEDA, *op. cit.* en nota 29, pág. 51; DE ESTEBAN, *op. cit.* en nota 30.

La concepción teleológica del control parlamentario que venimos manteniendo exige, de cualquier forma, relativizar la importancia de estas categorías doctrinales, demasiado rígidas para abarcar las múltiples facetas que la actividad de control puede adoptar. Como apunta Lavilla (103) «la denominación es, en todo caso, accesoria», y «la doctrina científica, preocupada en exceso, en ocasiones, por cuestiones de índole más teórica», ha de tener en cuenta la necesidad de que «las categorías, si han de tener alguna virtualidad, respondan a regímenes jurídico-positivos relativamente homogéneos». Algo que, ya lo hemos dicho, se da en todas estas categorías, con independencia de la proliferación de instrumentos concretos que se justifican porque, como se ha escrito correctamente, la lógica contrapartida al incremento del poder del Ejecutivo es la atribución de nuevos derechos al Parlamento, y sobre todo a las minorías que constituyen la oposición (104). De ahí la aparición constante de nuevos y diversos procedimientos parlamentarios que intentan perfeccionar el control del Ejecutivo (105).

En conclusión, entre esos procedimientos que sirven para ejercer la función de control parlamentario *stricto sensu*, cabe mencionar sin pretensión de exhaustividad los de solicitud de información (preguntas e interpelaciones); los que sirven para provocar un debate sobre aspectos más o menos concretos y, en ocasiones, para orientar la acción de la mayoría (mociones); los mecanismos susceptibles de dar lugar a un debate de carácter general, pongan o no en juego la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno; la actividad controladora de las Comisiones parlamentarias; las Comisiones de investigación como órganos parlamentarios *ad hoc*, con fines informativos y fiscalizadores; y las comparecencias del Gobierno ante las Cámaras, para rendir cuentas ante ellas o para informarles y debatir sobre el ejercicio del poder.

III. CONCLUSION: CONSTITUCIONES, MINORIAS Y CONTROL PARLAMENTARIO

Hemos afirmado que la función de control parlamentario, por su naturaleza, debe ser protagonizada fundamentalmente por las minorías de oposición. Lo cual no significa que todos los procedimientos en que esta función se manifiesta puedan aban-

(103) *Op. cit.* en nota 58, págs. 2003-2005.

(104) CHANDERNAGOR, *loc. cit.* en nota 36, págs. 85-86.

(105) Sin llegar, lógicamente, a perder de vista el carácter de poder «secundario» o «reactivo» que supone el control: «quien controla no decide, solamente influye, persuade o disuade, o incluso, impide» (DE ESTEBAN, *loc. cit.* en nota 42, pág. 13). Desconocer esto rebasando esa competencia implicaría el riesgo de sustituir al Gobierno sin tener la capacidad institucional necesaria para ello (OEHLING, *loc. cit.* en nota 43, pág. 126; MANZELLA, *op. cit.* en nota 42, pág. 323) o al menos de hacerle imposible el ejercicio de la función de dirección política que aquél tiene constitucionalmente atribuida (Cfr. DELVOLVÉ, Pierre: «Le plan et la procédure parlementaire», en DELVOLVÉ, P., y LESGUILLONS, H.: *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*. París, Presses Universitaires de France, 1964, págs. 11-12; HARVEY, J., y BATHER, L.: *The British Constitution and Politics*. London, Macmillan, 1983 (5.ª ed.; 1.ª ed., 1963), pág. 160).

donarse sin más a la voluntad de las minorías, pero sí que su regulación ha de reservarles jurídicamente una posición que responda a ese carácter protagonista. La eficacia del control del Gobierno depende, en última instancia, de que las minorías vean reconocido ese papel (106), ya que en caso contrario sería muy difícil afirmar su existencia (107).

En ese punto, como hemos apuntado anteriormente, la Constitución portuguesa incorpora al máximo nivel normativo una modélica regulación del control parlamentario en general. Así resulta de la atribución a los ciudadanos del derecho a ser informados de la gestión de todos los organismos y asuntos públicos (art. 48.2), en un sistema en el que la separación e interdependencia de poderes se afirma explícitamente y no es susceptible de reforma constitucional (arts. 114.1 y 288.1 CP). La Asamblea de la República goza de la competencia de fiscalización (165.a CP), que además se articula atribuyendo a sus distintos componentes —Grupos parlamentarios y Diputados— el derecho a disponer de «las condiciones suficientes para el eficaz ejercicio de sus funciones» (arts. 183.2.i; 158 y 159 CP). Entre ellas, en particular, se reconoce a las minorías «el derecho de oposición democrática», y el de «ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre el curso de los principales asuntos de interés público».

Ese esquema constitucional viene complementado por la Ley 59/1977 de 5 de agosto, conteniendo el Estatuto del Derecho de Oposición. En ella, se extiende a los partidos políticos con representación parlamentaria que no formen parte del Gobierno la titularidad de los derechos reconocidos a los respectivos Grupos parlamentarios por la Constitución y los Reglamentos (art. 2), entre los que destacan ese derecho a ser informados, el de informar al Gobierno sobre sus puntos de vista, etc.

Fuera de este supuesto, las Constituciones, aun las más modernas, sólo suelen hacer referencia a algunos aspectos concretos de esta función. Un buen ejemplo en este sentido lo constituye la Constitución española de 1978, que mantiene su atribución genérica al Parlamento (art. 66.2: «Las Cortes Generales... controlan la acción del

(106) Y, entre las minorías, la primera de ellas: el parlamentario individual, porque la capacidad de acción de los parlamentarios *uti singuli* redunda siempre en una mayor capacidad de llevar a las Cámaras el pluralismo social.

(107) Lo cual explica la aparente paradoja de que, pese a la constatable multiplicación del número y el alcance de los medios de control parlamentario, una gran parte de la doctrina coincide en afirmar su ineficacia, o incluso su inexistencia. Cfr., en Francia, BERLIA, Georges: «Préface», en DELVOLVÉ, P., y LESGULLONS, H.: *Le contrôle...*, cit. en nota 105, pág. vii; CHANDERNAGOR, *op. cit.* en nota 36, págs. 63 y ss.; DESFEUILLES, *op. cit.* en nota 26, pág. 345. En España, MONTERO (*loc. cit.* en nota 29, pág. 258) considera que «el control parlamentario continúa funcionando eminentemente como una expresión simbólica», y en la misma línea se sitúan, por ejemplo, DE ESTEBAN, *loc. cit.* en nota 30, págs. 36 y 62; RUBIO, *loc. cit.* en nota 27, pág. 160; GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.* en nota 10, págs. 89-91; o SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 26, pág. 95. En sentido contrario, García Morillo afirma que el control parlamentario «puede ser hoy desarrollado con eficacia por los Parlamentos democráticos, y especialmente por las Cortes Generales», ya que «la Constitución les otorga instrumentos idóneos» (*op. cit.* en nota 40, pág. 305).

Gobierno»), y garantiza la existencia de sus principales instrumentos, regulando algunos de sus efectos (art. 76.2: Comisiones de Investigación; arts. 109-113: preguntas, interpelaciones, comparencias, moción de censura, etc.). Sin embargo, nuestra Norma Suprema, pese a su carácter progresista, no va más allá en esta materia, y configura esos instrumentos en el marco tradicional del conflicto interorgánico entre el Legislativo y el Ejecutivo, ignorando su nueva significación en el seno de la relación mayoría-minorías. Ni que decir tiene que otras Constituciones más antiguas, como la italiana, apenas se ocupan del control, que se entiende en su sentido más tradicional.

En consecuencia, el análisis del control parlamentario, de su eficacia y de sus instrumentos, debe centrarse especialmente en los Reglamentos parlamentarios. Estos regulan de forma más detallada los procedimientos que pueden utilizarse con esa finalidad, pero no contienen un desarrollo normativo de sus fundamentos teóricos hasta el extremo registrado en Portugal, ni una regulación adaptada al contexto institucional de los regímenes parlamentarios de nuestro tiempo. De cualquier forma, éste es, sin duda, uno de los campos más atractivos para la doctrina constitucional y parlamentaria de nuestra época, en su constante pretensión de salvaguardar la libertad frente al poder.