

CAPÍTULO III

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO: ELEMENTOS PARA UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REDEFINICIÓN CONCEPTUAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO. ¿CRISIS DEL CONTROL PARLAMENTARIO?

Ya desde la Antigüedad el pensamiento político se ha preocupado por encontrar los mecanismos idóneos para la limitación del poder, así como también por la exigencia de responsabilidad política para aquellos representantes populares que se extralimitasen en sus funciones. De forma que, desde siempre, la tendencia ha sido hacia un concepto de Constitución que presuponga el reconocimiento de un poder sujeto a límites impuestos por ella misma —aunque en muchas ocasiones únicamente fuese mera teoría—. Y es que, como dice Fioravanti, todas y cada una de las doctrinas políticas ponen de manifiesto la existencia y la necesidad de una Constitución, es decir, de un ordenamiento general de la sociedad y de sus poderes.²⁶⁹ De ahí que la Constitución haya de ser aquella que a través de diversos controles —*checks and balances*— imponga límites a los poderes del Estado, a fin de que ni éstos se destruyan mutuamente, ni tampoco afecten la esfera de los derechos fundamentales de los ciudadanos.²⁷⁰

En este sentido, cuanto más necesarios son los límites impuestos al poder político, igualmente necesarios son los mecanismos de control a fin de instrumentalizar dicha limitación.²⁷¹ En otras palabras, para frenar el poder

²⁶⁹ Fioravanti, Maurizio, *Constitución...*, *cit.*, nota 102, p. 12.

²⁷⁰ Grimm, Dieter, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2006, p. 29.

²⁷¹ Así, tal y como lo hace Vanossi: “a mayores atribuciones deben corresponder mayores controles; o dicho en otras palabras, que a todo acrecentamiento de la esfera del poder estatal debe acompañar un vigorizamiento de los mecanismos de control”. Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, *cit.*, nota 9, p.

es ineludible la existencia de los adecuados controles del poder, porque sin éstos se produce de añadidura el peligro de abuso del poder. Entonces, limitación y control del poder se coordinan mutuamente,²⁷² de forma que todo ejercicio del poder estatal ha de ser controlado por el ciudadano mismo, interviniendo en el poder mediante la representación política; esto último, perfectamente denominado por Helmut Coing como *iustitia protectiva*.²⁷³

No en balde cuando se señala que en líneas generales la tradicional teoría de la separación de poderes podría ser reemplazada por una división funcional que resultara más propia a la dinámica del Estado contemporáneo,²⁷⁴ se considera que la función de control no sólo vendría a irrumpir en ese nuevo diseño de distribución de poderes estatales, sino que se convertiría en el núcleo central y, por tanto, esencial de éste.²⁷⁵ La primera exigencia del Estado de derecho es la limitación del poder, a fin de prevenir un posible abuso de éste por parte de quien eventualmente domine, logrando así su vinculación al derecho,²⁷⁶ porque ocurre que si no se consigue materializar esa limitación del poder a través de los controles que reconoce la Constitución, entonces, ésta habrá de estar destinada a convertirse en un simple trozo de papel²⁷⁷ o en una Constitución semántica,²⁷⁸ de forma que la limitación del poder y el control del proceso

176. En el mismo sentido se pronuncia Stein, quien sostiene que el control debe crecer al mismo ritmo que aumenta el poder del gobierno. Stein, Eckhart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 83.

²⁷² Larenz, Karl, *Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica*, Madrid, Civitas, 1985, p. 159.

²⁷³ Coing, Helmut, *Fundamentos de filosofía del derecho*, Barcelona, Ariel, 1961, p. 219.

²⁷⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo, "Democracia constitucional: pluralismo y control", en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978 p. 21; y también en *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, cit., nota 9, p. 175.

²⁷⁵ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, pp. 62 y 68.

²⁷⁶ Larenz, Karl, *op. cit.*, nota 272, p. 158.

²⁷⁷ Ésta es la advertencia por demás conocida de Ferdinand Lasalle, esbozada en su clásica obra *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel, 1989.

²⁷⁸ Ésta es la denominación que da Loewenstein a aquellas constituciones en las que la dinámica social tiene restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder; es decir, que la realidad ontológica de la Constitución no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fácticos, que disponen del aparato coactivo del Estado. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, pp. 218 y 219.

del poder no solamente son funciones de la Constitución del Estado de derecho, sino también, como dice Stern, son un objetivo para la propia libertad del individuo.²⁷⁹ Así, pues, se puede resumir de manera sucinta la trascendencia que tiene la función de control —y entre ellos el control político— para el Estado constitucional actual.

Ahora bien, como se habrá podido apreciar a lo largo de nuestra exposición, hemos utilizado el término “control parlamentario” como una subespecie de la categoría de “control político” del poder —por los motivos que más adelante tendremos oportunidad de aclarar—, pero sobre todo este término ha sido abordado como otro de los elementos privativos de las democracias representativas modernas. Es decir, el control parlamentario del gobierno no puede ser única y exclusivamente propio ni de los regímenes parlamentarios, ni de los sistemas presidenciales de gobierno, sino de cualquier sistema político de gobierno que reconozca a la democracia como un principio rector.²⁸⁰

Por otro lado, sin lugar a dudas podemos afirmar que el concepto de control parlamentario, aun cuando viene a ser una subespecie del control político, es un concepto amplio por cuanto no sólo posibilita la eventual remoción y sustitución del gobierno en aquel sistema basado en una relación fiduciaria de confianza (responsabilidad política en la forma parlamentaria de gobierno), o en aquel otro que, a través de una apelación al cuerpo electoral, intenta modificar las preferencias electorales de cara a los comicios inmediatos (responsabilidad difusa en la forma presidencial de gobierno), sino que primordialmente busca la fiscalización y/o verificación de la actuación gubernamental, de acuerdo con las exigencias propias del sistema de que se trate. De manera que, lo que aquí se postula es un concepto de control parlamentario “amplio”, el cual de forma irresistible se habrá de presentar en todo Estado constitucional.

A mayor abundamiento sobre lo que aquí hemos considerado como pieza fundamental para el concepto de supremacía constitucional, es decir, el control parlamentario del gobierno, se puede afirmar que de un somero estudio del principio de la división de poderes se puede concluir que aun en aquellos regímenes en donde se presenta una “rígida” división de poderes

²⁷⁹ Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 236.

²⁸⁰ Sánchez Agesta, Luis, “División de poderes y poder de autoridad del derecho”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 25, 1989, pp. 9 y ss.

(presidencial) el control parlamentario del gobierno indudablemente se debe ejercitar, pues esa colaboración entre los diferentes poderes estatales que la propia Constitución configura presupone el control de dicha actuación colaboradora.²⁸¹ Y ni que decir tiene la inevitable aplicación del control parlamentario del gobierno que debe producirse en aquellos regímenes en los cuales se presenta una relación de confianza y bajo la cual, eventualmente, es exigible directamente la confianza por parte del cuerpo representativo (parlamentario). De igual manera, se ha podido verificar que el fundamento del control parlamentario se encuentra en el principio democrático representativo, el cual, al estar vinculado totalmente al principio de soberanía popular,²⁸² demandaría la necesaria existencia de órganos de dirección que habrían de actuar a través de representantes, pero que a su vez estarían sometidos a una legitimación democrática, así como vinculados a la responsabilidad y controles democráticos, siendo entonces el pueblo quien autoriza sus acciones.²⁸³

Por otro lado, la crisis de representatividad parlamentaria denunciada desde principios del siglo XX igualmente traería como consecuencia una total distorsión entre la teoría clásica del control parlamentario y su realidad práctica. Pues, al entrar en crisis la democracia representativa se ponía en evidencia que el Parlamento estaba perdiendo la brújula que le marcaba su ruta a seguir. Alegorías aparte, lo cierto es que parecería que con la llegada del Estado asistencial al Parlamento le habría quedado de manera residual una última función: la de control.²⁸⁴ En otras palabras, el

²⁸¹ Sobre ello volveremos durante el capítulo V, al aborar lo relativo al control parlamentario y la división de poderes. Por otro lado, como bien dijera Zuñiga Urbina: “nuestro planteamiento central es que el Parlamento, dadas las transformaciones del Estado contemporáneo, requiere para su centralidad identificar los medios apropiados para lograr una eficiente función de control del gobierno y la administración. Particular importancia tiene esta centralidad del Parlamento en los regímenes presidencialistas, en que la concentración de poder en el presidente exorbita el cuadro de órganos, en cuanto a la relación teórica de equilibrio”. Zuñiga Urbina, Francisco, “Control parlamentario y comisiones investigadoras”, *Revista de Derecho Político*, núm. 45, 1999, pp. 375 y 376.

²⁸² Tal y como dice Vanossi, el “control” supone el cabal funcionamiento de la democracia representativa y la expresión fiel del consenso popular; y, a la vez, dicho control es el presupuesto inexcusable de la “responsabilidad” constitucional. Vanossi, Jorge Reinaldo, “Democracia constitucional: pluralismo y control”, *op. cit.*, nota 274, p. 26.

²⁸³ Böckenförde, Ernst W., “Democracia y representación”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 142 y 143.

²⁸⁴ Esto último se intuye en las palabras de Schneider, cuando señala que de esa necesaria unidad de acción —surgida entre un gobierno que depende continuamente del apoyo de

Parlamento, al no detentar más el monopolio del proceso legislativo y presupuestario, únicamente podría realizar la función de control.²⁸⁵

Sin embargo, el estudio de la práctica del control parlamentario en sede doctrinaria advirtió la incapacidad de realización que “supuestamente” tiene este mecanismo de limitación del poder, por lo que algunos no dudaron en afirmar que el Parlamento no controlaba en absoluto la actividad gubernamental,²⁸⁶ ni en los regímenes parlamentarios —en los que

la mayoría parlamentaria— se deriva la dificultad del mantenimiento de posturas independientes y obstaculiza la función de control de los diputados frente al Ejecutivo. Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 257. Así también, Forsthoff advierte del grave problema en la formación de la voluntad del Estado social, ya que en el proceso legislativo actual no se presentan posibilidades de equilibrio, pues es el partido mayoritario quien controla a éste, de forma que se ven trastocados los presupuestos clásicos del parlamentarismo. Forsthoff, Ernst, “Problemas constitucionales del Estado social”, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 56 y 65.

²⁸⁵ Definitivamente esto se ha derivado de los nuevos criterios que, según García-Pelayo, fue desarrollando el principio de división de poderes, y en el cual uno de ellos consistiría en un modelo dualista que es capaz de distinguir entre poderes de ordenación y poderes de control. García-Pelayo, Manuel, “División de poderes”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario de sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, pp. 234 y 235. De ahí que para el profesor Alzaga sea más realista plantearse que en la actualidad quizás tenga mayor trascendencia la función de fiscalizadora (controladora) y de inspección parlamentaria, que la de colaboración con el gobierno en el desempeño de la función legislativa, puesto que, según él: “son nuestras democracias esencialmente regímenes de opinión y contribuyen a que calen paulatinamente en la opinión pública criterios que permiten evaluar a los electores la gestión de gobierno de cara a los siguientes comicios”. Alzaga Villaamil, Oscar, “Prólogo” de Martínez Elipe, León, “Fiscalización política del gobierno”, en Navarra, Aranzadi, *Tratado de derecho parlamentario*, 2000, vol. I, pp. 27 y 28. Por otro lado, igualmente se ha señalado que la importancia del control parlamentario también se justificaría en el hecho de que anteriormente el Parlamento era acusado de inoperante por cuanto los partidos políticos actuaban al margen de éste; pero actualmente se dice que el Parlamento es inoperante porque el partido en el poder no necesita consensuar con otros partidos (esto es en 1990). De esta manera el Parlamento es más bien utilizado como una caja de resonancia de los partidos. Pero el hecho de que se critique al Parlamento por inoperante —exista o no una mayoría parlamentaria en él—, prueba que lo importante no son ni las mayorías ni las minorías, sino los controles que se puedan ejercer en cualquier momento. Capo Giol, J., *et al.*, “By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: the Rise and Decline of the Spanish Cortes”, en Liebert y Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Londres, Pinter, 1990, p. 94.

²⁸⁶ Ésta es la contundencia con que Forsthoff lo señala: “el primitivo concepto democrático-liberal, según el cual entre el Estado y los partidos como exponentes de la socie-

la mayoría parlamentaria no sólo da vida al gobierno, sino que este último se convierte en el principal guía de aquella mayoría— ni tampoco en los regímenes presidenciales —donde se presenta una “rígida” separación de poderes, así como la imposibilidad de remoción del gobierno, fundamentalmente por el hecho de que el Ejecutivo es legitimado directamente por el pueblo—.

Esa insatisfacción hacia la partidocracia también se ha visto reflejada frente al Parlamento como institución, procediendo a sustraer de éste aspectos de la función de control vinculados a la garantía de los derechos. Por esta razón, como bien lo ha apuntado el profesor De Vergottini: “se explica probablemente el fenómeno de la institución de autoridades públicas formadas, ciertamente, con el concurso parlamentario, pero dotadas de independencia funcional, a las que se les encarga el control sobre importantes sectores de la administración estatal”.²⁸⁷ Tal es el caso, por

dad existe un antagonismo natural que tiene como consecuencia una moderación del Estado pertenece, como otros tantos conceptos, definitivamente al pasado. Con ello se supera también la vieja idea de que el Parlamento controla al gobierno”. Forsthoff, Ernst, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 145 y 146. En estos mismos términos el profesor Jiménez de Parga plantea la “desconfiguración” del Parlamento, pues luego de cuestionarse “¿si legislar ya empieza a no ser una misión propia de los parlamentos, la función de control, la fiscalización del gobierno será el contenido esencial de las cámaras representativas?”, concluye que “el Parlamento ha perdido bastante esa posibilidad que tenía en su época denominada clásica, pura, de régimen parlamentario puro”. Por este motivo, nuestro autor propone “reinventar el Parlamento”, a fin de que éste asuma las tareas que debe cumplir, pero sobre bases distintas y con una configuración nueva. Jiménez de Parga, Manuel, “El Parlamento en la época de los ejecutivos fuertes”, en Cano Bueno, J. y Porras Nadales, A. (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 114.

²⁸⁷ De Vergottini, Giuseppe, “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 27. Y en el mismo sentido se expresa el profesor García Herrera, cuando señala que el clásico impulso circular cuerpo electoral-Parlamento-mayoría-gobierno que se cierra con la nueva apelación a las urnas se ha visto tergiversado. De forma que, cuando el poder se difumina, los protagonistas del mismo pierden funcionalidad, con lo cual, en lo que al Parlamento se refiere, éste pierde su función de centro impulsor del control para compartir la función revisora con otras instancias que han aparecido como consecuencia del desarrollo institucional. García Herrera, Miguel Ángel, “Mayoría, minoría y control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 199 y 200. Por otro lado, el profesor García Morillo infiere que esa atribución de control a órganos autónomos españoles, como la Comisión de Control de RTVE, o el Defensor del Pueblo, atiende más que nada al hecho de que la Constitución le otorga a las Cortes Generales un amplio bloque de poderes de control, pues la gran ex-

ejemplo, del impresionante protagonismo que ha adquirido la justicia constitucional,²⁸⁸ el Tribunal de Cuentas,²⁸⁹ o la incorporación en prácticamente todos los ordenamientos constitucionales occidentales de la figura escandinava del *Ombudsman* o “defensor del pueblo”.²⁹⁰ Y bajo este orden de ideas, quizás lo más significativo de la supuesta crisis por la que estaría atravesando el control parlamentario en la actualidad sería la desmedida importancia que han adquirido los medios de comunicación en una función que, al menos teóricamente, debería de ser exclusiva del Parlamento.²⁹¹

En efecto, el fenómeno de la mediatización del control parlamentario es completamente comprensible si se tienen en cuenta, principalmente, tres factores capitales que han venido a afectar —pero no en el sentido

tensión del campo de actuación del control parlamentario no se reduce únicamente al ámbito clásico de la actividad gubernamental en sentido estricto. García Morillo, Joaquín, “Control parlamentario”, en González Encinar, J. J. (dir.), *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 150.

²⁸⁸ Como señala García Herrera: “el papel desplegado por el Tribunal Constitucional que, en cuanto instancia jurisdiccional, dispone de una efectiva y contundente capacidad de someter en clave jurídica el ejercicio del poder político al derecho, de forma que se convierte en cauce privilegiado para que la oposición active, gracias a las legitimaciones reconocidas, el control constitucional”. García Herrera, Miguel Ángel, “Mayoría, minoría y control parlamentario”, *op. cit.*, nota 287, p. 200.

²⁸⁹ Al respecto dice el profesor De Vergottini: “concebido, en general, como un simple órgano auxiliar del Parlamento, ha demostrado en la práctica, sin embargo, una identidad bien precisa y una acentuada tendencia a ejercer de modo autónomo el control”. De Vergottini, Giuseppe, “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *op. cit.*, nota 287, p. 29.

²⁹⁰ Por ejemplo, en España el informe anual que realice el *Ombudsman* o “defensor del pueblo”, será entregado al Parlamento, y a partir de ello la oposición estará en condiciones de proceder a una intensa actividad de control sin que pueda ser tachada de partidista, al estar avalada por los hechos expuestos por un órgano neutral. Bastida Freijedo, Francisco J., “El control del gobierno en el derecho constitucional comparado”, *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, p. 105.

²⁹¹ No es que neguemos, en este sentido, el hecho de que la televisión ha venido a afectar el funcionamiento de la democracia, tal y como dice el profesor González Encinar; sino, más bien, lo que aquí se discute es que el desuso de gran parte de los mecanismos de control parlamentario en sede parlamentaria —donde teóricamente deberían encontrar su foro de expresión— se debe a que éstos se han trasladado al campo mediático, lo que efectivamente evidenciaría una mediatización de la democracia, pero que, en cualquier caso, no deja de sorprender, ni mucho menos de preocupar. González Encinar, Juan José, “Televisión y democracia”, en Asensi Sabater, José (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 393.

peyorativo de la palabra— su concepción clásica. Estos factores serían: a) siendo la oposición política el principal titular de la función de control parlamentario en el Estado constitucional actual, ésta centrará y/o encontrará su principal foro de expresión y crítica gubernamental en la sociedad civil, para lo cual los medios de comunicación serán su principal herramienta;²⁹² b) como correlato a esa desafección hacia la partitocracia por parte de la sociedad civil, los representantes se ven obligados a difundir ante ésta sus actividades parlamentarias y, entre ellas, las de control, a fin de conseguir una legitimidad de ejercicio ante esa sociedad civil completamente mediatizada²⁹³ y, por último, c) porque a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento actual, al parecer los medios de comunicación representarían, si no de manera exacta al menos sí de forma más completa, a la opinión pública.²⁹⁴

Es por este motivo que se impone la necesidad de realizar un breve pero sustancial análisis de la teoría del control parlamentario, que tendrá como colofón, de manera inevitable, la reformulación conceptual de la figura del control parlamentario del gobierno. Antes de continuar, sin embargo, aquí se debe hacer valer una última advertencia: dicha reformulación de ninguna manera intenta salvar al control parlamentario de una condena doctrinal que lo ha convertido en un instrumento constitucional meramente nominal y sin ninguna eficacia práctica —ya que esto sería tanto como decir que el único control realmente activo en las democracias representativas actuales es el jurisdiccional—. Defendemos la tesis contraria.²⁹⁵

²⁹² Vega García, Pedro de, “Parlamento y opinión pública”, *El Parlamento a debate*, *cit.*, nota 290, p. 187.

²⁹³ Esto se correspondería perfectamente con lo que Böckenförde denomina como representación en sentido material, y que sería “aquella que en la acción legitimada y autorizada siempre por el pueblo se actualizan y se manifiestan los contenidos de la voluntad de éste. Conforme a esta idea, la representación consiste en que, y está dada cuando, la acción de los órganos de dirección se configura de tal forma que los individuos y los ciudadanos en su conjunto (el pueblo) pueden reconocerse en esta acción, tanto en sus diferentes concepciones como en aquello que quieren y que mantienen como correcto en común”. Böckenförde, Ernst W., “Democracia y representación”, *op. cit.*, nota 283, p. 146.

²⁹⁴ Pérez Royo, Javier, “El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación”, en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 21.

²⁹⁵ En efecto, como se verá más adelante, el desprestigio actual de la democracia representativa y, en consecuencia, del Parlamento han ocasionado que se busque el control

Lo que aquí se plantea es una nueva concepción del control parlamentario del gobierno formulada desde la base misma de un Parlamento “real”. Por ello descartamos que la crisis del Parlamento necesariamente conlleve la crisis de la democracia, porque si se diera el caso diríamos que el Parlamento goza de muy buena salud y por consiguiente la democracia también, con lo cual, como dijera el profesor Pedro de Vega, estaríamos practicando la política del avestruz.²⁹⁶ De igual forma destacamos que esa crisis por la que atraviesa la institución parlamentaria —y que haría pensar que otra vez el fantasma del “antiparlamentarismo” recorre Europa—,²⁹⁷ se ve abonada por prejuicios de diferente naturaleza.

Ocorre, pues, que con prejuicios atávicos, como la consideración de que el control parlamentario del gobierno comporta un carácter exclusivamente interorgánico,²⁹⁸ no sólo se estarían omitiendo situaciones fác-

del gobierno a través de otras instituciones completamente autónomas, como por ejemplo la Justicia Constitucional. Sin embargo, siguiendo a Santamaría Pastor, el freno y el control del poder político sólo puede y debe ser ejercido “primariamente por instituciones que respondan directamente ante los titulares reales de la soberanía, que somos los ciudadanos, pues ocurre que, si la titularidad de cualquier poder sólo puede admitirse en la medida en que conlleve una dosis pareja de responsabilidad, constituirá una negación de los fundamentos mismos del sistema democrático de gobierno que el ejercicio del control sobre el ejecutivo quede abandonado, de hecho, a instancias absolutamente respetables y necesarias, pero que ni extraen su legitimidad de la elección popular, ni responden directa y efectivamente ante los ciudadanos... Tales instancias pueden coadyuvar al ejercicio del control que al Parlamento corresponde por naturaleza; pero nunca sustituirlo”. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “La actividad del gobierno y de la administración pública como objetivo del control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 464.

²⁹⁶ Vega García, Pedro de, “Parlamento y opinión Pública”, *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, pp. 15 y 16.

²⁹⁷ Blanco Valdés, Roberto L., “El nuevo fantasma europeo”, *Sistema*, Madrid, núm. 118-119, 1994, pp. 45 y ss. Ante ese paralelismo entre la crisis de la representación actual y la de finales del siglo XIX y principios del XX, Bernard Manin se cuestiona si más que al asistir a una crisis de la representación quizá lo que estaría ocurriendo es que está apareciendo una nueva forma de gobierno representativo, que posee tanta coherencia interna como el parlamentarismo y la democracia de partidos. Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 241.

²⁹⁸ Blanco Valdés, Roberto L., “Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)”, *La división de poderes: el gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000, p. 34. Y es que el control parlamentario del gobierno únicamente se podrá ejercer en casos excepcionales, pues como bien lo señala el profesor Pérez Calvo, la independencia del controlante respecto del controlado es una condición ineludible para la formación del

ticas ocurridas en el seno del Parlamento —por ejemplo, en los regímenes parlamentarios de gobierno donde es prácticamente imposible que el Parlamento como órgano complejo controle al gobierno; y que también ocurre en los regímenes presidenciales, donde, verbigracia el caso de México, pudiendo o no contar el Ejecutivo Federal con al menos una mayoría relativa en el Parlamento, el ejercicio del control parlamentario igualmente se dificulta ante un principio representativo que evidentemente está superado por un mandato imperativo que, *de facto*, aplica el partido político al legislador—, sino que también se estaría ignorando que el Parlamento, en lo que a la función de control se refiere: “no es otra cosa que el punto de conexión entre la sociedad y el Estado, la sede institucionalizada del pluralismo político, el marco del permanente debate público entre el gobierno y oposición”.²⁹⁹ De ahí que perfectamente se diga que “cada vez que los reformadores se han planteado la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas,

juicio que podrá dar lugar, si es desfavorable, a la medida oportuna, propia del control. Pérez Calvo, Alberto, “Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional”, *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 240. Por otro lado, es necesario aclarar que esa crisis a la que hacemos alusión en ningún caso supone el hundimiento de las instituciones representativas por la amenaza del autoritarismo, sino más bien la insuficiencia progresiva de los circuitos representativos establecidos para dar cabida al cúmulo de pretensiones complejas y diferenciadas, con lo cual se corre el peligro de la deslegitimación creciente de unas instituciones representativas cuya vigencia histórica se remonta a la aparición del régimen constitucional. Porras Nadales, A. y Cano Bueso, J., “Introducción: La posición del Parlamento ante los problemas de consolidación de las democracias contemporáneas”, *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 19. En parecidos términos a los anteriores, para el profesor Ruiz Rico hablar de declive o de crisis en el Parlamento carece de sentido, pues le resulta imposible tratar de reinventar a los parlamentos del siglo XIX, razón por la cual le parece más propio hablar de una crisis en cuanto al *uso* que se hace en el seno del Parlamento. Ruiz Rico, Juan J., “El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes”, en Cano Bueso, Juan (coord.), *Parlamento y sociedad en Andalucía*, Sevilla, 1988, p. 128.

²⁹⁹ Rubio Llorente, “Relaciones del gobierno y la administración con las Cortes”, en AA. VV., *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, t. I, p. 160. Similar opinión es la del profesor Michael Núñez, quien entiende que la “función de control se muestra como elemento propicio para la integración política, en tanto que sirve de canal para llevar a la opinión pública el debate entre gobierno y oposición, consubstancial al Estado constitucional, ya se trate de un sistema presidencial o parlamentario”. Núñez Torres, Michael, *La capacidad legislativa del gobierno desde el concepto de Institución. El paradigma de Venezuela y España*, México, Porrúa, 2006, p. 198.

se ha puesto el acento en la búsqueda de un control efectivo de los que gobiernan”.³⁰⁰

En resumen: esta reformulación del concepto de *control parlamentario* encuentra su justificación ante lo desvirtuado que se presenta dicho instrumento de limitación del poder, debido principalmente a interpretaciones que atendiendo a factores de carácter histórico, semántico o formalista, únicamente han provocado confusión en el momento de hacer la valoración final de este mecanismo propio de cualquier Estado democrático.³⁰¹ Por lo tanto, para afrontar el problema actual de la que se podría considerar como teoría del control parlamentario, es necesario enfrentar esa realidad que revela las faltas que adolece dicho modelo teórico.³⁰² Sólo así se podrá dar respuesta a los diferentes problemas que, surgidos a consecuencia de una idílica teoría, han sido caldo de cultivo para innumerables interpretaciones del control parlamentario. De ahí la importancia que reviste la nueva redefinición conceptual de esa institución de limitación del poder que, insistimos nuevamente, es pieza fundamental de un concepto más amplio: el de Constitución.

II. LA POLISEMIA DEL TÉRMINO CONTROL

Un elemento que se abona a la confusión que presenta el concepto de control parlamentario es, sin lugar a dudas, la multiplicidad de connotaciones que contiene el propio término de “control”.³⁰³ Es así que un importan-

³⁰⁰ Guerrero Salom, Enrique, “La actualidad del control parlamentario y algunos de sus problemas”, en Paniagua Soto, J. L. y Monedero, J. C. (coords.), *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 455.

³⁰¹ Como lo advierte el profesor Rubio Llorente, la función de control parlamentario tenía mucho sentido cuando el gobierno era emanación de su majestad, cuando el gobierno tenía una legitimación que no era democrática; pero cuando el gobierno es simplemente la emanación del Parlamento, entonces la función de control naturalmente cambia su sentido, justamente porque se ha producido una democratización de toda la estructura. De tal suerte que ahora la función de control no es del Parlamento, sino que ahora ésta se da en el Parlamento. Rubio Llorente, Francisco, “El futuro de la institución parlamentaria”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 386 y 387.

³⁰² López Aguilar, Juan Fernando, “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria, núm. 2, 1997, p. 216.

³⁰³ No en balde el profesor García Roca opina que “con el concepto de «control» ocurre un poco como con el concepto de «Constitución»: tiene una dimensión polié-

te sector de la doctrina acepta que los problemas a la hora de delimitar el concepto de control parlamentario derivan principalmente del contenido semántico que habrá de ser aplicado en relación al término control. En este sentido, el vocablo control dista mucho de alcanzar un sentido unívoco, tal y como a continuación tendremos oportunidad de constatar.

Primeramente, podemos destacar que en el Diccionario de la Real Academia se reflejan perfectamente dos acepciones completamente diferentes, las cuales expresan el sentido que la palabra tiene originalmente en francés y en inglés, con lo cual se estaría recomendando el uso de un término amplio, por cuanto muestra la influencia de ambos términos. Es decir, si por *control* en la lengua francesa se debe entender “comprobación, inspección, fiscalización o intervención”;³⁰⁴ mientras que en inglés se entiende como “poder de mando o dominio”;³⁰⁵ en cambio, en el Diccionario de la Real Academia ambas connotaciones están enunciadas al señalar que por control se ha de entender tanto “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”, como también “dominio, mando y preponderancia”.³⁰⁶

Sin embargo, ante esta definición de control proporcionada por el Diccionario de la Real Academia, aún en la actualidad surge la pregunta que en su momento se planteara el profesor Sánchez Agesta: ¿a cuál de estos dos sentidos se refiere la Constitución española?³⁰⁷ Y es que, insistimos, ésta no es una cuestión baladí, pues resulta innegable que la problemática en torno a la conceptualización del control parlamentario arranca, por ejemplo en el caso del texto constitucional español, desde el momento mismo en que se discute su reconocimiento constitucional y su ulterior

drica difícilmente reconducible a una única explicación”. García Roca, Javier, “El control parlamentario del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 235.

³⁰⁴ Así define el Diccionario Larousse el término control: “Verification, inspection attentive de la régularité d’un acte, de la validité d’une pièce”, *Le petit Larousse illustré*, París, 2004, p. 258.

³⁰⁵ El Diccionario Oxford define así al control: “Power of directing, command; restraint; means of restraint, check”, *The concise Oxford Dictionary*, Oxford University Press, 1964, p. 266.

³⁰⁶ Diccionario de la Lengua española, Real Academia Española, Madrid, 1984, t. I, p. 373.

³⁰⁷ Sánchez Agesta, Luis, “Sistema político de la Constitución española”, Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1990, p. 359.

redacción.³⁰⁸ Sin embargo, antes de responder a esta interrogante quizá sea conveniente arrojar un último dato que, creemos, será decisivo en la construcción de nuestro concepto de control parlamentario.

Éste se refiere al diferente uso que se le da a los términos galicismo-anglicismo del término control en la lengua española. Es decir, aun cuando se haga un uso indiscriminado de ambas, Rubio Llorente señala que debe de reconocerse que hay elementos comunes que habrán de subsistir en cualquiera de las dos acepciones; de forma que, en primer lugar existe una dualidad de sujetos³⁰⁹ y, en segundo lugar, la existencia de una regla de actuación con la cual pueda ser contrastada la actuación sometida a control.³¹⁰ Ahora bien, como parece que tal contraste está orientado hacia la corrección de la actividad controlada, resulta claro que debe seguirse alguna consecuencia, sin embargo: “la necesaria exigencia de ésta es ya resultado de una presunción psicológica o sociológica, no del análisis semántico del término, que ni incluye, ni, menos aún, arroja indicio

³⁰⁸ En efecto, aún cuando el profesor Santamaría confunde control parlamentario y exigencia de responsabilidad política, no deja de ser sintomático que en fecha inmediatamente posterior a la elaboración del texto constitucional español de 1978 señalase que al haber incorporado la fórmula alemana del voto de censura constructiva, no sólo dificulta las posibilidades de control de las mayorías por las minorías, sino que hace posible el gobierno de la minoría en contra de la mayoría que, por muy estable que pudiera ser en teoría, sería siempre un gobierno tan ineficiente como endeble. Santamaría, Julián, “Los partidos políticos en la Constitución española de 1978”, en Carpizo, Jorge (coord.), *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 204 y 205. Sin embargo, tampoco se puede dejar escapar el hecho de que durante el periodo de transición política el control parlamentario prácticamente fue excluido —esto según lo establecido en el artículo 27 de las disposiciones de la Presidencia de las Cortes—, lo cual también pudo haber abonado confusión al concepto de control parlamentario del gobierno. Solé Tura, Jordi, “El control parlamentario en el periodo constituyente y en la Constitución de 1978”, en Aparicio, Miguel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, pp. 33 y 34.

³⁰⁹ Dualidad de sujetos por cuanto, como dice el profesor Óscar Alzaga, un control constitucional sólo se puede ejercer por un órgano distinto de aquel del que partieron los actos objeto de control; por lo tanto, un control interno o autocontrol no es propiamente un verdadero control. Alzaga Villaamil, Óscar *et al.*, *Derecho político español*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2005, t. II, pp. 457 y 458.

³¹⁰ Y es que ocurre que, como lo que se va a enjuiciar es la actividad política del gobierno, el contraste habrá de contener una amplísima libertad de decisión por cuanto éste no supone la comisión de algún acto punible o contrario a derecho, sino una ponderación de si ese arbitrio que se concede al político gobernante ha sido o no utilizado con acierto y oportunidad. Sánchez Agesta, Luis, “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113 y 114, 1960, p. 38.

alguno sobre su posible naturaleza”.³¹¹ Es decir, como el momento conminatorio resultante de la función de control parlamentario no está sólidamente definido del todo, pues subyace una realidad que presenta prácticamente inaprensible al fenómeno en términos ampliamente aceptados; entonces, cabe colegir que esta sanción o, mejor dicho, este “efecto sancionador” se podrá manifestar de diversas maneras —jurídicas, políticas o sociales— según sea el estadio en el que se encuentre el instrumento de control parlamentario y las consecuencias que éste tenga. De forma que, el error principal de gran parte de la doctrina consiste en confundir control parlamentario con sanción, o peor aún, control parlamentario con remoción del cargo a través de la moción de censura.³¹²

III. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA Y NATURALEZA DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

Un análisis serio sobre las diversas y polémicas posiciones doctrinales en torno al concepto de control parlamentario nos exige estudiar los fundamentos sobre los que dichas teorías del control parlamentario del gobierno descansan, a fin de comprender cuáles son las bases sobre las que éstas han sido construidas. Es decir, de ello se deduce que toda construcción conceptual de la expresión de control parlamentario habrá de descansar principalmente sobre dos ideas: por un lado, el origen semántico que ha de situarle en su función a ejercer; y, por el otro, una base jurídico-constitucional en la que habrá de encontrar la legitimación para el

³¹¹ Rubio Llorente, Francisco, “Control parlamentario”, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, p. 243. Aquí es donde precisamente marcamos nuestra diferencia con la doctrina clásica que, encabezada principalmente por el italiano Serio Galeotti, considera que aunado a los dos elementos en que se basa el concepto de control parlamentario aquí defendido, es decir, la *dualidad de sujetos* y la *regla o parámetro de enjuiciamiento*, se debe incluir un tercer y último elemento, consistente en el *momento conminatorio* o *sancionador*, pues lo que aquí se defiende es un control parlamentario amplio que reconoce algunos *efectos sancionadores* de diverso nivel y naturaleza. Galeotti, Serio, “Controlli costituzionali”, *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 1962, t. X, pp. 319 y ss.

³¹² Esto último ha sido perfectamente señalado por el profesor Bustos Gisbert, quien aun cuando parte de un concepto de control parlamentario diferente al que aquí se defiende tiene mucha razón cuando señala que el principal problema del debate en torno al control parlamentario es el intento por incardinar los instrumentos jurídicos para obtener la remoción del gobierno en una determinada función del Parlamento. Bustos Gisbert, Rafael, *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?*, Madrid, COLEX, 2001, pp. 39-41.

ejercicio de su función, es decir, su fundamentación. Así pues, y antes de comenzar el análisis de esta última cuestión, conviene aclarar que al abordar el estudio de estas doctrinas en ningún caso se hará referencia a cómo habrán éstas de realizar el control parlamentario del gobierno, ni mucho menos se hará alusión a los diferentes mecanismos de control parlamentario regulados por los textos constitucionales español y mexicano, sino única y exclusivamente se determinará con base en que el Parlamento puede y debe controlar la actuación gubernamental. Es decir, estudiaremos el *por qué*, mas no el *cómo* del control parlamentario del gobierno.

Teorías existentes

A. Teoría que defiende la sanción como elemento finalista del control parlamentario

Básicamente, el fundamento del control parlamentario del gobierno en esta teoría se reduce al vínculo fiduciario existente entre Parlamento y gobierno, propio única y exclusivamente de las formas parlamentarias de gobierno. Es decir, esta teoría se basa principalmente en la confianza que se otorga al gobierno por parte de un Parlamento, que no solamente habrá de controlar toda la actividad gubernamental, sino que también habrá de dirigir la misma.³¹³ De tal forma que aquí, en la posibilidad de control que ejerce el Parlamento sobre la actividad gubernamental, perfectamente se puede encuadrar la exigencia de responsabilidad política, ya que el carácter fiduciario de la relación gobierno-Parlamento permite la revocación gubernamental mediante la simple retirada de la confianza parlamentaria.³¹⁴ En resumen, como el control parlamentario llena la fase cen-

³¹³ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, nota 99, pp. 255 y ss. Esto es lo que Rubio Llorente denomina las “relaciones existenciales” entre Parlamento y gobierno. Rubio Llorente, Francisco, “Control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, pp. 267-269; pero sobre ello volveremos más adelante, cuando se aborde el estudio de los *elementos determinantes* del sistema parlamentario español, capítulo VI § III.2.

³¹⁴ Esta postura es defendida en Italia por De Vergottini, pues considera que en la forma parlamentaria de gobierno “las nociones de relación fiduciaria y de responsabilidad política son centrales”. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado, cit.*, nota 59, p. 310. Igualmente Manzella considera que las nociones del control parlamentario son aquellas basadas en el origen de la responsabilidad política del poder. Manzella, Andrea, *Il parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 2003, p. 443. En España, esta opinión tam-

tral de la relación entre el Parlamento y el gobierno, sin lugar a dudas se puede calificar como el núcleo esencial de las relaciones entre gobierno y Parlamento, con lo cual, la adopción del vocablo inglés *control* es más que evidente.³¹⁵

Por último, para superar la equívoca y genérica concepción de control parlamentario, el profesor Santaolalla dirá que dicho control no sólo ha de limitarse a la verificación, sino que incluirá la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger pues, es decir, según este autor, al ostentar el Parlamento una potestad de sancionar distintas actuaciones o manifestaciones del gobierno o de otros órganos estatales “estaría cobrando toda su propiedad el concepto jurídico de control”.³¹⁶

bién es sostenida por Fernando Santaolalla, para quien el elemento sancionador es fundamental para la realización del control parlamentario, pues parte del análisis del régimen parlamentario del gobierno donde “la relación de confianza es la pieza basilar de toda la vida parlamentaria”. Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Nacional, 1984, p. 200; del mismo autor, *El Parlamento y sus instrumentos e información*, Madrid, Edersa, 1982, p. 22. Igualmente encontramos la opinión de Martínez Elipe, quien considera que “solamente puede mantenerse, aunque dentro de la configuración genérica de fiscalización, la noción de control parlamentario para los instrumentos que persiguen la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo”. Martínez Elipe, León, “Fiscalización política del gobierno”, *Tratado de derecho parlamentario*, Navarra, Aranzadi, 2000, p. 111. En parecidos términos a los anteriores, Álvarez Conde divide la facultad de control parlamentario en *control-fiscalización* y *control-responsabilidad*, y en donde esta última modalidad lleva aparejada como sanción jurídica-política la dimisión del gobierno. Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2000, t. II, p. 166. Ahora bien, el reconocimiento constitucional que se hace de la función de control parlamentario en un régimen parlamentario de gobierno vendría a suponer que, en el caso de España, se considerasen las Cortes Generales como el poder supremo de la Constitución, pues tal y como sostiene el profesor Peces-Barba: “en esta materia, la separación de poderes no se lleva hasta sus últimas consecuencias, sino que se matiza con el influjo de Rousseau, afirmando la supremacía última del Parlamento, fundamento de esta función de control”. Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978. Un estudio de derecho y política*, Valencia, Fernando Torres, 1981, pp. 67 y 68.

³¹⁵ Sánchez de Dios, Manuel, “La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno”, *Política y sociedad*, núm. 20, 1995, p. 36.

³¹⁶ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, *cit.*, nota 314, pp. 199 y 200. En este sentido, la influencia de Galeotti es evidente; Galeotti, Serio, *op. cit.*, nota 311, pp. 319 y ss. Sin embargo, aún cuando el profesor Santaolalla habla del concepto *jurídico* del control, lo cierto es que él, como bien dice en una réplica al profesor Aragón, no ha señalado que el control parlamentario tenga una naturaleza jurídica, sino

Crítica

Primeramente, cabe señalar que esta teoría descansa sobre la base del régimen parlamentario como forma de gobierno, es decir, que esta fundamentación teórica dejaría de lado los regímenes presidenciales de gobierno, por cuanto en ellos no existe una relación fiduciaria entre el Ejecutivo y el Legislativo, razón por la cual, en principio, la misma comenzaría a perder fuerza al tomar como punto de partida solamente una de las variantes de la democracia representativa actual, pecando entonces de reduccionista al postular un concepto de control parlamentario que no es extrapolable a los regímenes presidenciales.³¹⁷ Ahora bien, si por el momento estuviésemos de acuerdo con que el control parlamentario únicamente es realizable en un sistema parlamentario de gobierno en el que la clave de bóveda es el vínculo fiduciario, esta teoría igualmente estaría afectada por dos grandes inconvenientes: por un lado, ésta se encontraría totalmente alejada del contexto histórico en el que surge nuestra institución objeto de estudio; y, por el otro, estaría completamente sesgada en cuanto a lo que según establece el texto constitucional español debe de ser el control parlamentario del gobierno.

Aclaremos: en relación a la primera cuestión, como tendremos oportunidad de ver, la debilidad que mostró en determinados momentos la Corona inglesa fue determinante tanto en el momento de la formación como del ulterior fortalecimiento del régimen parlamentario en el Reino Uni-

que ha intentado “crear un concepto jurídico de ese control político (parlamentario) que efectúan las cámaras, a las que siempre he reconocido como órgano de funciones eminentemente políticas...”. Santaolalla López, Fernando, “La función de control y la ciencia del derecho constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, p. 231.

³¹⁷ Aguilar de Luque, Luis, “La problemática del control en la actualidad”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El Parlamento a debate*, cit., nota 290, p. 76. Éste sería, según palabras de Aragón, un significado estricto del control parlamentario por cuanto únicamente buscaría la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo; de forma que, al ser la moción de censura y la votación de confianza los principales instrumentos en este concepto de control parlamentario, simplemente se le deja sin sentido. Aragón Reyes, Manuel, “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1994, t. I. pp. 1675 y 1676. En el mismo sentido, para la profesora Cecilia Mora-Donatto es inaceptable un concepto de control parlamentario cuya existencia únicamente puede materializarse en las formas parlamentarias de gobierno, sino que dicho concepto ha de ser lo suficientemente amplio a fin de encuadrarse también en las formas presidenciales. Mora-Donatto, Cecilia Judith, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 4, enero-junio de 2004, p. 93.

do.³¹⁸ En este sentido, podemos afirmar que, en un principio, el gobierno era emanación política del rey, quien le confería su confianza, por lo cual la necesidad de la responsabilidad penal del gobierno ante el Parlamento, a través del *impeachment*, era absolutamente manifiesta. Sin embargo, esa “arma” parlamentaria adolecía de un defecto: dicho mecanismo únicamente podía atender cuestiones de índole criminal, razón por la cual, la perfección del régimen parlamentario llegó hasta que al Ejecutivo se le hizo responsable políticamente frente al Parlamento, de forma que éste tendría el poder para disolver el vínculo fiduciario en el momento en que le retirara su confianza mediante una moción de censura (*vote of want of confidence*).³¹⁹

Ahora bien, del análisis conjunto entre el origen histórico de la responsabilidad ministerial del gobierno y la teoría que afirma que el derecho del Parlamento a ejercitar el control sobre la actuación gubernamental radica en la relación fiduciaria que el Parlamento mantiene con el gobierno —puesto que evidentemente esta teoría desea fundarse en aquel hecho histórico—,³²⁰ se puede colegir que el *telos* de esta teoría sería la mera exigencia de responsabilidad política del gobierno ante la posible desviación que haga respecto de su programa y al que previamente ha otorgado su confianza el Parlamento. Es decir, dicha teoría se estaría basando nada más y nada menos que en la mera concepción del régimen parlamentario clásico que, por cierto, no es fácilmente comparable con el parlamentarismo actual.³²¹

³¹⁸ Todo esto será abordado con detenimiento durante el capítulo IV § II 1.1., relativo a la formación del régimen parlamentario inglés, razón por la cual nos remitimos a lo señalado en dicho epígrafe.

³¹⁹ Virgala Foruria, Eduardo, “Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria y de los votos de censura”, *Revista de Derecho Público*, núms. 112 y 113, 1988, p. 765.

³²⁰ En efecto, de acuerdo con García Fernández, la idea del control parlamentario como exigencia de responsabilidad política se da por el origen histórico del mismo, a través de la figura del *impeachment*, y abandonando de esa manera: “la idea del control como un procedimiento que se pone al servicio de la permanencia de la relación fiduciaria instaurada entre el Parlamento y el Gobierno”. García Fernández, Javier, “La función de control del parlamento sobre el Gobierno”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994, p. 68.

³²¹ Efectivamente, si recordamos que para Hauriou el régimen parlamentario es “una forma de gobierno, a base de régimen representativo y de separación flexible de poderes, en la cual se establece una colaboración continua entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo... que no puede gobernar [gobierno], sino asegurándose la confianza continua

Por otro lado, es completamente cierto que en un régimen parlamentario de gobierno la posibilidad de exigencia de la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento es el principio que garantiza la propia existencia del gobierno parlamentario;³²² pero, una cosa es el reconoci-

del Parlamento, ante el cual es políticamente responsable”. Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional, cit.*, nota 252, p. 389. En España esta teoría fue recogida por el profesor Pérez Serrano, quien señala que a la cabeza de todas las funciones del Parlamento estaba la función inspectiva o fiscalizadora, que tiene por objeto vigilar la conducta del gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, con la posibilidad de derribar al Gabinete mediante un voto de censura; razón por la cual, dirá él, “no cabe auténtica y plena fiscalización más que en el régimen parlamentario, nunca en el presidencial”. Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 812. Ahora bien, tal y como lo vería Loewenstein, esa búsqueda por mantener un sistema estable y equilibrado entre Parlamento y gobierno ha sido infructuosa, ya que en todos los tiempos uno u otro poder ha pesado más en la balanza de la dinámica del poder, y las oscilaciones entre liderazgo del Ejecutivo y la supremacía del Parlamento parecen ser inherentes y esenciales a la práctica del gobierno constitucional. Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución, cit.*, nota 6, pp. 105 y 106. En definitiva los fundamentos del parlamentarismo clásico vendrían a ser idílicos, como idílica sería la realización del control parlamentario del gobierno que, en los regímenes parlamentarios actuales, pudiera ejercer el Parlamento como órgano complejo, debido, principalmente, a la fusión gobierno-mayoría.

³²² En este sentido, en su clásica obra el profesor Manuel Sánchez de Dios ha señalado nitidamente que la moción de censura, es decir, el instrumento de exigencia de responsabilidad por antonomasia, “es el elemento conclusivo, sancionador, del principio de responsabilidad política del gobierno”. De ahí que, según él, todos los regímenes políticos en que la articulación de los poderes se plantea sobre la base de la responsabilidad parlamentaria del gobierno “tienen como garantía de ello la expresión formal de la posibilidad de derribarlo mediante una moción de censura”. Por lo tanto, concluirá que “la moción de censura es garante del principio del gobierno representativo y responsable y, por ello, consubstancial con el régimen parlamentario”. Sánchez de Dios, Manuel, *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992, pp. 359-360. Y es que como bien lo apunta el profesor Fernández Segado: “la exigencia de la responsabilidad política sin ninguna formalidad particular presenta teóricamente un grave peligro en razón de su carácter permanente: el que toda votación puede comportar la caída de un gabinete en cualquier momento del debate, cualquiera que fuera la importancia de la mayoría que votó en contra de la posición gubernamental e, incluso, del número de parlamentarios presentes en la sesión”. Fernández Segado, Francisco, “La responsabilidad del gobierno ante el Parlamento en las monarquías parlamentarias”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 392. Ahí radica la garantía de la forma parlamentaria de gobierno, en la posibilidad de exigir la responsabilidad política ministerial, pero únicamente a esos efectos, es decir, como garantía, pero no hay que confundir a la institución de control parlamentario con su consecuencia.

miento de esa posibilidad, es decir, de la garantía, y otra distinta es la realización de esa exigencia de responsabilidad, con lo cual efectivamente ésta es quizás la mayor consecuencia del control parlamentario. Pero, ante todo, apreciamos que se trata de una mera consecuencia, ya que estamos ante una manifestación de censura al gobierno única y exclusiva de un tipo de democracia parlamentaria: del régimen parlamentario de gobierno; además, un control parlamentario basado únicamente en esos términos sería prácticamente imposible en un parlamentarismo racionalizado que, concebido inicialmente en previsión de un Parlamento sin mayoría y dotado por tanto de una “panoplia defensiva”,³²³ se ha convertido en la actualidad en un *parlamentarismo mayoritario*.³²⁴ Entonces, bajo estos argumentos, debemos partir de la idea de una separación conceptual entre control parlamentario y exigencia de responsabilidad política.³²⁵ Y, cuestión aparte, esta idea de sujeción política del gobierno al Parlamento, bajo el presupuesto de la relación fiduciaria, supondría una

³²³ Ésta es una de las causas, entre otras más, que R. G. Schwartzberg encuentra en el origen del declive de los parlamentos actuales. Citado por Ruiz Rico, Juan J., “El futuro del Parlamento de Andalucía en el juego de poderes”, *op. cit.*, nota 298, pp. 108 y 109.

³²⁴ Molas Isidre, y Pitarch, Ismael, *Las cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1897, pp. 19-41 y, Molas Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989, pp. 47 y ss. Es por ese motivo que el profesor Álvarez Conde prefiere distinguir entre *control-fiscalización* y *control-responsabilidad*, por cuanto considera que “los términos «control» y «responsabilidad» no pueden identificarse, teniendo el primero un contenido más amplio que el segundo”. Álvarez Conde, Enrique, *op. cit.*, nota 314, v. II, p. 154. Sin embargo, insistimos, no estamos de acuerdo con esta última opinión, puesto que la exigencia de responsabilidad es una consecuencia del control, pero no un control en sí mismo.

³²⁵ En este sentido, la profesora Mellado lo dirá categóricamente: “Pues bien, esta posibilidad de exigir responsabilidad política al gobierno entraña una nueva función política del Parlamento: el control de la acción del gobierno. El concepto de control, sin embargo, es un «prius» respecto al de responsabilidad... El concepto de control parlamentario es, pues, un concepto más amplio que el de responsabilidad: mientras que la exigencia de responsabilidad política supone siempre un control, no todo control implica la deducción de una responsabilidad política”. Mellado Prado, Pilar, *La responsabilidad política del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1988, p. 183. Esto último ya había sido señalado perfectamente desde hace tiempo por el profesor Sánchez Agesta cuando advertía que el control es un término más amplio que el de responsabilidad, de forma que “la exigencia de responsabilidad determina siempre un control, pero no todo control implica la posibilidad de deducir una responsabilidad política”. Sánchez Agesta, Luis, “Gobierno y responsabilidad”, *op. cit.*, nota 110, p. 40.

condición o mejor dicho una relación de superioridad por parte del Parlamento,³²⁶ lo que en ningún caso se correspondería con el teórico equilibrio de poder que postula el principio de la división de poderes.³²⁷

Otra cuestión que difiere completamente con la teoría que aquí estamos analizando vendría de una lectura al texto constitucional español, el cual, en ningún caso llega a identificar el control parlamentario del gobierno con la exigibilidad de la responsabilidad política. En este sentido podemos ver cómo la Constitución española en su artículo 66.2 expresa literalmente que “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”. Por otra parte, el artículo 113.1 señala que el procedimiento que habrá de llevarse a cabo en el seno del Congreso de los Diputados a fin de hacer posible la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, es decir, que única y exclusivamente la Cámara Baja podrá realizar esta exigencia. Así, la cuestión se aclara perfectamente cuando la Constitución española señala categóricamente que el control parlamentario del gobierno se realiza de forma conjunta por las cortes generales, con lo cual, está totalmente claro que una vez que aquéllas hayan realizado su labor de control, entonces, y sólo hasta que eso ocurra, el Congreso de los Diputados podrá hacer uso de la facultad de exigencia de responsabilidad política que le otorga el texto constitu-

³²⁶ Así lo intuimos cuando Santaolalla dice: “desde el punto de vista formal, que es el que interesa al jurista, esto es básico, definitorio y concluyente, pues diferencia radicalmente esta actividad de otras sin estas notas y, sobre todo, es enteramente armónico con el fin de la limitación del poder que cumple el control: la existencia de la potestad sancionadora coloca formalmente al órgano controlado en una tesitura totalmente distinta a la que tendría de no existir, de libre pasa a ser sujeto, «subordinado», en cuanto sabe que sus actos pueden ser anulados o corregidos por otro órgano”. Santaolalla López, Fernando, “La función de control y la ciencia del derecho constitucional”, *op. cit.*, nota 316, p. 234. También, Peces-Barba, Gregorio, *La Constitución española de 1978...*, *cit.*, nota 314, pp. 67 y 68. Entonces, si esto último fuera correcto, cabría colegir que bajo el auspicio del control jurisdiccional —donde sí se proyecta un elemento conminatorio—, el órgano judicial estaría en una situación de supremacía respecto a los demás poderes, lo cual sería un craso error, pues siguiendo a Rubio Llorente, podemos afirmar que en el “control jurídico [el cual atribuye Santaolalla al control parlamentario] no existe dominio ni superioridad del órgano controlante sobre el controlado, pues aquél carece de criterio o voluntad propios”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 244.

³²⁷ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, *cit.*, nota 6, pp. 104 y 105.

cional de manera exclusiva.³²⁸ En suma, esto último es completamente determinante para la redefinición conceptual de control parlamentario, ya que la confusión entre control y exigencia de responsabilidad política ha permitido que se diga que las cámaras no controlan al gobierno,³²⁹ principalmente por la configuración de un parlamentarismo racionalizado que consiste en dificultar constitucionalmente la labor de control parlamentario del gobierno en aras de la estabilidad gubernamental.³³⁰

Entonces, podemos concluir que esta teoría no reconoce el control parlamentario del gobierno en los regímenes presidenciales de gobierno, con lo cual se está mutilando la esencia misma de la institución de control parlamentario. Igualmente se estaría desvirtuando el sentido finalista de éste al considerar que la exigencia de responsabilidad política es su principal *telos*, confundiéndose así dos instituciones completamente distintas como lo son el control y la exigencia de responsabilidad.³³¹ Por lo

³²⁸ En este sentido, López Guerra dice claramente que se trata de una labor de las cortes generales que incluye a ambas cámaras, independientemente de la limitación a una de ellas (Congreso), de la posibilidad de exigir la responsabilidad política gubernamental. López Guerra, Luis, “Las funciones de las cortes generales”, en J. de Esteban *et al.*, *El régimen constitucional español*, Barcelona, Labor, 1982, p. 130. En parecidos términos Alzaga Villaamil, Óscar *et al.*, *Derecho político español, cit.*, nota 309, p. 457.

³²⁹ López Guerra, Espín *et al.*, *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003, p. 124.

³³⁰ Álvarez Conde, Enrique, *op. cit.*, nota 314, p. 154. Ahora bien, por un lado, tiene razón el profesor Sánchez Agesta cuando señala que el gobierno requiere de una mediana estabilidad a fin de cumplir con su programa dentro del plazo medio de cuatro o cinco años que éste requiere, de forma que pueda contar con los medios para lograrlo o, en su caso, rectificarlo. Sánchez Agesta, Luis, “Estabilidad de un régimen democrático parlamentario”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, 1987, p. 477. Sin embargo, no es menos cierto que de esa tendencia a confundir estabilidad gubernamental con estabilidad del sistema político deviene la devaluación institucional que afecta a las cortes generales, reducidas a un modesto papel de conformación legal de decisiones ajenas. Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria de gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, p. 13. Por este motivo, para el profesor Torres del Moral, la Constitución española estaría debatiéndose entre la necesidad de un Ejecutivo capaz de hacer frente con rapidez y eficacia a los problemas complejos y urgentes de un Estado intervencionista y las garantías de control parlamentario de esa prepotencia gubernamental. Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, Madrid, Átomo, 1988, p. 223.

³³¹ En este sentido, la noción de control parlamentario se halla doblemente desvirtuada; por un lado se identifica al control parlamentario con la responsabilidad política; y por el otro, tal y como dice Montero, se confunde la responsabilidad política con el mecanismo de exigencia de la misma. Montero, José Ramón, “Moción de censura y mociones de re-

tanto, insistimos, la exigencia de responsabilidad política del gobierno es un efecto del control parlamentario, es decir, que del ejercicio del control parlamentario se podrá derivar o no la exigencia de responsabilidad política, ya que depende de varios factores; sin embargo, si algo es seguro es que siempre habrá control con o sin exigencia de responsabilidad política. Así es como lo comprendió el constituyente español del 78 al plasmarlo claramente en los numerales 66 y 113 del texto constitucional. Por esta razón, consideramos que resulta necesario buscar los fundamentos del control parlamentario del gobierno en otro lugar.

B. *Teoría que defiende la verificación y fiscalización como elemento finalista del control parlamentario*

Por lo que toca a la teoría que defiende la función de garantía constitucional como el fundamento del control parlamentario del gobierno, conviene recordar la naturaleza representativa del Parlamento, pues ésta vendría a ser la clave de bóveda de una teoría que tiene como fundamento ideológico-jurídico de la función de control a un Parlamento que se erige en representante del titular de la soberanía.³³² Es decir, el control parlamentario se justificaría por el hecho de que el Parlamento es quien, durante los interregnos que median entre las consultas electorales, ejerce la soberanía por delegación de su titular originario; de forma que, es su calidad de representante del titular de la soberanía de donde dimana su misión de fiscalizar la actuación de quien, con más razón que nadie, debe responder a los fines expresados por el soberano.³³³ De esta manera, dicha teoría vendría a descansar sobre la base de que el titular de la soberanía

probación”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, p. 448. Y un poco más reciente del mismo autor: “Las relaciones entre el gobierno y las cortes generales: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española”, en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 1985, p. 207. Y es que a final de cuentas, como bien dijera el profesor Pérez Royo: “los mecanismos de control parlamentario no pueden ser bombas atómicas, con las que se pueda amenazar, pero de las que no se puede hacer uso, que es el lo que viene a ser la moción de censura”. Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, 2003, p. 818.

³³² Martínez Elipe, León, “Fiscalización política del gobierno”, *op. cit.*, nota 285, p. 100.

³³³ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 117 y 118.

nía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia; con lo cual se afirma que “el precio de la democracia es el control perpetuo.”³³⁴

Ahora bien, en el análisis de esta teoría, que en España es encabezada principalmente por los profesores Joaquín García Morillo y José Ramón Montero Gubert,³³⁵ perfectamente se pueden identificar dos características fundamentales. La primera de ellas estaría en la explícita diferenciación existente entre el control parlamentario propiamente dicho y la exigencia de responsabilidad política. Es decir, éstos serían dos elementos totalmente diferentes mas no opuestos, ya que ambos formarían parte de un mismo elemento complejo, la garantía, cuyo fin sería asegurar la correspondencia entre la actuación del gobierno y la dirección política adoptada por el Parlamento del que emana;³³⁶ mientras que la segunda

³³⁴ Sánchez Navarro, Ángel J., “Control parlamentario y minorías”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, p. 230.

³³⁵ Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984. Es indudable la influencia que ha ejercido la doctrina italiana en el trabajo de estos autores, principalmente de la teoría de Carlo Chimenti y su clásica obra *Il controllo parlamentare nell’ ordinamento italiano*, Milán, Giuffrè, 1974, véanse en especial las pp. 25-43.

³³⁶ García Morillo, Joaquín, “Control parlamentario”, *op. cit.*, nota 287, p.147. En parecidos términos a lo que el profesor García Morillo denomina “garantía” se sitúa la tesis del profesor Bustos Gisbert, quien postula una redefinición del concepto de “responsabilidad política”, a la que considera como “un principio jurídico básico de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en virtud del cual, con carácter general, el gobierno está obligado a responder ante el Parlamento, en el sentido de rendir cuentas de su gestión ante aquellos que le encomendaron la misma; tal obligación, eventualmente, puede conducir a la producción de consecuencias negativas para el Ejecutivo o para alguno de sus miembros”. Ahora bien, dentro de lo que el profesor Bustos entiende por responsabilidad política, se encontraría el control parlamentario y sólo eventualmente se podría alcanzar la censura del gobierno, ya que ésta no agota el contenido de la responsabilidad política que él defiende, amén de que, como él bien dice, la “concepción clásica de la responsabilidad política es hoy inaceptable a la luz de la realidad política, especialmente, en las formas políticas con predominio del canciller y con mayorías parlamentarias de gobierno en España”. Bustos Gisbert, Rafael, *op. cit.*, nota 312, pp. 35-43. Sin embargo, para los fines de nuestra investigación, la brillante tesis del profesor Bustos nos resulta insuficiente, por cuanto el control parlamentario para él sería un *continus* de esa responsabilidad política que defiende como “principio general regulador de las relaciones entre gobierno y Parlamento”, lo cual nos parece completamente correcto; sin embargo, el control parlamentario encontraría su fundamento únicamente en el sentido de hacer *rendir cuentas* a un gobierno en virtud de esa responsabilidad política que inspira toda la regulación de las relaciones gobierno-Parlamento propia del régimen parlamentario de gobierno, excluyéndose así al sistema presidencial de gobierno.

característica sería la relativa a la naturaleza jurídica que, según esta teoría, el control parlamentario comporta, bajo el argumento de que “su naturaleza es jurídica por cuanto encuentra su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos”.³³⁷

El control parlamentario del gobierno, en este sentido, será definido como

...la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del Poder Ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de exigencia de la responsabilidad política del gobierno; por lo tanto, control y exigencia de responsabilidad se presentan como elementos diferentes, bien que complementarios, de un mismo mecanismo, destinado a garantizar unos bienes constitucionalmente tutelados.³³⁸

De forma que como aquí se está partiendo de la connotación francesa de *control*, entonces, el control parlamentario del gobierno sería equivalente a comprobación, inspección, verificación, o supervisión de la actividad gubernamental, con lo cual, la exigencia de la responsabilidad po-

Ahora bien, otro trabajo, sin lugar a dudas meritorio al igual que el anterior, es el del profesor Martínez Elipe, quien al utilizar el término “fiscalización” le permite abordar el análisis indiscriminado de cualquier forma de gobierno, es decir, sin importar si existe o no la posibilidad de exigencia de responsabilidad; sin embargo, para el autor, el control parlamentario no se presenta en los sistemas presidenciales de gobierno, sino únicamente los instrumentos de fiscalización, ya que el control parlamentario sólo perseguiría “vigilar y comprobar” si aún existe o no la confianza parlamentaria, lo cual, en caso contrario, permitiría abrir el procedimiento de exigencia de la misma. Martínez Elipe, León, “Fiscalización política del gobierno”, *op. cit.*, nota 285, pp. 31-33. Como se puede observar, esta tesis tampoco logra colmar nuestras expectativas al reducir el control parlamentario únicamente a la forma parlamentaria de gobierno.

³³⁷ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, *cit.*, nota 333, p. 63. Esta es, como hemos dicho, la postura del profesor García Morillo, al menos inicialmente, pues en una obra suya de fecha más reciente señala que el control ejercido por el Parlamento es un control político cuando dice: “El más importante de los controles, políticamente hablando, el más tradicional y típico de los sistemas parlamentarios, es el que el Parlamento ejerce sobre el gobierno”. García Morillo, Joaquín, *La democracia en España*, Madrid, Alianza, 1996, p. 394.

³³⁸ Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, *cit.*, nota 335, pp. 35 y 36.

lítica de gobierno y la posibilidad de que ésta se realice es una cuestión completamente ajena a la noción del control parlamentario del gobierno defendida por esta teoría.³³⁹

Crítica

En primer lugar, la justificación que esta teoría hace del ejercicio de control parlamentario del gobierno es, en términos generales, la misma que defendemos nosotros, por cuanto perfectamente se señala que es la cualidad del Parlamento de ser el representante del titular de la soberanía de donde dimana su misión de fiscalizar la actuación del gobierno,³⁴⁰ lo cual habrá de realizar como un mero instrumento de garantía para que la acción del gobierno se adecue a la voluntad popular expresada a través de los estrados parlamentarios;³⁴¹ de esta manera, dicho fundamento parece dejar abierta la posibilidad de ejercicio del control parlamentario del gobierno no sólo a las formas parlamentarias de gobierno, sino también a las presidenciales, ya que ambas son ramificaciones de la democracia representativa actual.³⁴²

³³⁹ La dificultad de encuadrar los mecanismos de control tanto por su intensidad como por la Cámara facultada para ello, ya había sido advertida por Duguít, quien prefirió reducir la cuestión enumerando únicamente los medios de control o inspección que todo el mundo reconoce que se ejercita en ambas cámaras: “preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación”. Duguít, León, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Francisco Beltrán, 1926, pp. 423-429. De ahí que sea ampliamente aceptado por un enorme sector de la doctrina española que los mecanismos de control parlamentario se conforman, en el caso del régimen parlamentario de gobierno, por aquéllos cuya finalidad es la inspección y verificación de la actividad gubernamental a través de “preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley, solicitud de información y de presencia de los miembros del gobierno y comisiones de investigación”; entre ellos puede verse a Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, cit., nota 314, pp. 819-822; Molas, Isidre, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 148-150; Cano Bueso, Juan, en Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, t. II, pp. 391-393 y, De Esteban, Jorge y González-Trevijano, Pedro, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Universidad Complutense, 1994, pp. 580-582.

³⁴⁰ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario...*, cit., nota 333, p. 117.

³⁴¹ Aguilar de Luque, Luis, “La problemática del control en la actualidad”, *op. cit.*, nota 317, p. 77.

³⁴² González-Trevijano, Pedro, “De nuevo sobre el control parlamentario. Una propuesta de teoría general”, *Estudios de derecho constitucional. Homenaje al profesor doctor don Joaquín García Morillo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 354.

Ahora bien, bajo ciertas matizaciones igualmente coincidimos con la primera característica que se encuentra en la teoría defendida principalmente por el profesor García Morillo. Es decir, según el autor citado, dentro del concepto “garantía” se encuentran dos elementos; el primero sería el procedimiento articulado a fin de posibilitar la comprobación de la adecuación del comportamiento, es decir, el control; mientras que el segundo elemento sería aquel que está compuesto de medidas que se prevén para impedir la prosecución de un comportamiento alejado a los principios por los que se debe regir éste y, eventualmente, corregir al ya actuado, es decir, la sanción.³⁴³ Hasta aquí todo bien; pero ¿qué relación guardan estos dos instrumentos de garantía?, ¿representa la sanción una especie de consecución del control? Lo que significaría que ambos están vinculados en alguna manera, o ¿acaso estos dos elementos son totalmente independientes el uno del otro? Analizadas así las cosas, García Morillo se decanta por la última opción, al considerar que la acción de control, es decir, de verificación, ha de ser completamente independiente de la consecuencia posterior.³⁴⁴ Es ahí, precisamente, donde radica la primera imprecisión que encontramos en esta teoría, por cuanto soslaya el

³⁴³ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario... cit.*, nota 333, pp. 43-45.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 51. Esta postura defendida por el profesor García Morillo ha sido ampliamente analizada por algún sector de la doctrina. Por ejemplo, Manuel Aragón sostendrá que lo que el autor intenta es crear un concepto que huya de la realidad que vive el control parlamentario, lo cual le lleva a afirmar que “no se puede concebir un control sin el momento conminatorio, y menos el control jurídico [razón por la cual] no se puede amputar simplemente del control su resultado, con ello, no éste, sino todos los instrumentos de control se quedan huérfanos de significación”. Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 23, 1986, p. 22. Y también en, *Constitución y control del poder, cit.*, nota 202, pp. 162 y 163. En parecidos términos se mueve Rubio Llorente, cuando señala que “una reconstrucción de la teoría del control parlamentario exigiría algo más que juegos de palabras o distinciones formalistas que no llevan a ninguna parte”, lo cual según su opinión se corresponde con la obra de García Morillo y Montero, ya que “acuden al expediente de disociar los procedimientos de control de los de exigencia de la responsabilidad”, de modo que así el control parlamentario no se vería afectado por la realidad que contradice la teoría. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 255. Por su parte, Santaolalla considera que aunque esta teoría primeramente defiende un concepto de control parlamentario que excluiría todo mecanismo generador de alguna influencia, después la acaba incluyendo en su definición cuando señala la capacidad del control parlamentario para “producir consecuencias diversas y entre ellas la exigencia de responsabilidad y una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado”. Santaolalla López, Fernando, “La función de control...”, *op. cit.*, nota 316, p. 225.

hecho de que, por otra parte como él bien lo reconoce, la sanción es consecuencia del control. Es decir, estamos de acuerdo en que no son elementos iguales, sin embargo tampoco resultan completamente ajenos el uno del otro, ya que si se controla es para alcanzar una finalidad —*telos* que en ningún caso significa única y exclusivamente la exigencia de responsabilidad política, sino que variará según sea el caso de que se trate—, con lo cual, la consecuencia que aquí preferimos denominar “efecto” no resulta extraña a la acción de control en lo absoluto.

La segunda y última imprecisión que encontramos en esta teoría radica en la consideración que ésta hace sobre la naturaleza jurídica del control parlamentario. Es decir, cuando esta teoría considera que el control parlamentario sería un control jurídico no sólo porque está regulado por el derecho,³⁴⁵ sino también porque la valoración que se haga del control parlamentario igualmente ha de ser de naturaleza jurídica, pues está basada en cánones fijos y predeterminados,³⁴⁶ se estarían olvidando tres aspectos de suma importancia: en el primero de ellos se olvida que “el proceso de «juridificación» de la política lo que significa es proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos, pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos”,³⁴⁷ pues, tal y como dijera K. Doehring: “el derecho constitucional no juridifica exactamente lo político, sino que lo canaliza”,³⁴⁸ el segundo aspecto atiende al hecho de que el Parlamento es un órgano de control político, según lo ha afirmado

³⁴⁵ Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, cit., nota 355, p. 25.

³⁴⁶ En este sentido, García Morillo dirá: “el control parlamentario no puede ser definido sino como la función parlamentaria de verificación de la actividad del ejecutivo y de comprobación de su adecuación a los parámetros establecidos por el ordenamiento constitucional y por las propias Cámaras”. García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno...*, op. cit., nota 333, p. 298.

³⁴⁷ Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, op. cit., nota 344, p. 21.

³⁴⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, cit., nota 202, p. 196. Y es que, como también dijera Kunig, el *criterio* del control no se limita al derecho, como es el caso en el control judicial de la administración, sino que se trata más bien de un control de la relación entre medios y fin de la acción de gobierno. Así pues, el Parlamento controlador mide con su propio criterio al gobierno. Si el gobierno actúa conforme a derecho es algo que, en su caso, decidirán los tribunales. Kunig, Felipe, “Control parlamentario del Ejecutivo en Alemania”, en López Pina, Antonio (dir.), *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994, pp. 257 y 258.

el Tribunal Constitucional alemán;³⁴⁹ el tercero y último aspecto sería que el control parlamentario es un control político porque, a diferencia de los controles de legalidad, la sanción es accesoria y, por tanto, excepcional.³⁵⁰ A esto último debemos añadir el hecho de que el parámetro con que se contrasta la actividad gubernamental no contiene un determinado criterio o regla de conducta ni mucho menos preestablecido, sino varios, pues es imposible negar que el Parlamento es la sede del pluralismo político en el que no hay ni puede haber una sola opinión.³⁵¹ Sin embargo, lo más importante es que dicha opinión, en tanto reflejo político de la sociedad, habrá de atender a una realidad que la propia sociedad ha de crear, con lo cual, al ser actualizada constantemente esa opinión, la tarea de establecer un parámetro fijo se presenta prácticamente imposible.³⁵²

C. Teoría que defiende un concepto polivalente de control parlamentario

Indudablemente la teoría que más se acerca al concepto de control parlamentario que aquí venimos defendiendo es aquella que, al postular un sentido “elástico” de control, lo concibe como un elemento inherente del concepto mismo de Constitución, y que tiene como principales exponentes a los profesores Rubio Llorente y Aragón Reyes. De forma que

³⁴⁹ En efecto, la STCRFA de 18-XII-1984 señala que el Parlamento no es un órgano de inspección jurídica, así como la STCRFA de 17-VII-1984 afirma que la potestad de control político que ejerce el Parlamento es un derecho y un deber al mismo tiempo. Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español*, cit., nota 330, p. 226.

³⁵⁰ González-Trevijano, Pedro, “De nuevo sobre el control parlamentario. Una propuesta de teoría general”, *op. cit.*, nota 342, p. 361.

³⁵¹ Esto se corresponde con lo que de Cabo señala como la “rebelión de la realidad”, cuando se soslaya que la voluntad enraizada en el Parlamento no es una voluntad unitaria porque el sujeto no es único ni tiene unidad de voluntad, sino pluralidad de voluntades que, sin embargo, no se manifiestan caóticamente, sino que se ordenan y reducen al identificarse con las voluntades de los distintos partidos. Citado por Ruiz Rico, Juan J., “El futuro del Parlamento de Andalucía...”, *op. cit.*, nota 298, p. 120.

³⁵² Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, pp. 254-256. Sin embargo, al profesor Pérez Calvo no le falta razón cuando señala que los controles vinculados —que serían aquéllos propios de los órganos jurisdiccionales— y los controles políticos —que serían los atribuidos al Parlamento— no se excluyen entre sí, sino que únicamente reflejan una gradación respecto de la libertad de juicio de que goza el órgano controlante, ya que, cuando menos, resulta difícil la vinculación total de dicho órgano a unos determinados cánones preestablecidos. Pérez Calvo, Alberto, *op. cit.*, nota 298, p. 238.

aquí podemos observar cómo el control parlamentario es de naturaleza eminentemente política, por cuanto su parámetro de valoración es de composición libre y su base principal radica en la pura y simple voluntad del agente del control.³⁵³ Es decir, según la concepción del control parlamentario que aquí se defiende no hay parámetro normativo, objetivado e indisponible, con lo cual, no hay un razonamiento jurídico necesario, sino que serán los principios de libertad y oportunidad los que regirán la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación.³⁵⁴ Así mismo, otra característica fundamental de esta teoría es el sentido excesivamente elástico del control parlamentario, por lo cual éste puede recorrer una amplia escala que va desde la prevención hasta la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización;³⁵⁵ de ahí que se diga que, en rigor: “no hay procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria.”³⁵⁶

Crítica

Como hemos mencionado anteriormente, sin lugar a dudas esta teoría perfectamente encuadra el concepto de control parlamentario del gobier-

³⁵³ Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, nota 344, p. 23; y también en su *Constitución y control del poder, cit.*, nota 202, p. 164. En este sentido, el profesor Rubio Llorente explica nítidamente por qué el control parlamentario ha de ser de naturaleza política y, en consecuencia, su valoración también: “La acción política puede ser como toda acción humana, regulada por el derecho, que puede asegurar ámbitos de libertad, delimitar la competencia de los órganos y establecer procedimientos abiertos para alcanzar la titularidad de éstos, o, lo que es lo mismo, ocupar el poder, pero que no puede llegar al extremo de cercenar las libertades de quienes, ocupando el poder, llegan a él movidos por ideas distintas y han de hacer frente a necesidades continuamente cambiantes... Si la limitación del poder ha de alcanzar también a la libertad de éste para determinar cuáles son los objetivos que pretende conseguir y los medios a emplear para ello, es indispensable que, junto al control jurídico, se instaure otro, el político, que, aunque organizado y regulado jurídicamente, no opera, como aquél, mediante el contraste de la actuación controlada con la regla que debe acomodarse, sino con otra voluntad más alta, a la que la del titular del poder debe siempre subordinarse”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, pp. 245 y 246.

³⁵⁴ Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, nota 344, p. 23.

³⁵⁵ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder, cit.*, nota 202, pp. 166 y 167.

³⁵⁶ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 256.

no en cualquier forma de gobierno actual, tal y como sus principales defensores lo señalan.³⁵⁷ Ahora bien, algún sector de la doctrina española ha señalado que esta teoría, por cuanto postula un concepto “elástico” de control parlamentario, sería inaprensible debido a su amplitud conceptual, razón por cual se ha discutido si no sería mejor realizar una específica clasificación de los mecanismos de control parlamentario única y exclusivamente bajo un método estrictamente jurídico. Es decir, con ello lo que se propone es renunciar a cualquier tipo de análisis propio del campo de la sociología o la ciencia política para no alterar así una construcción conceptual que únicamente ha de atender aspectos meramente jurídicos.

Sin embargo, y de acuerdo con lo que señala esta crítica, creemos conveniente hacer algunas matizaciones. Evidentemente tiene mucha razón el profesor Santaolalla cuando señala que al jurista le corresponde realizar un concepto jurídico del control parlamentario;³⁵⁸ pero, en nuestra opinión, la teoría que defienden tanto Aragón Reyes como Rubio Llorente no deja de ser tal por atender las cuestiones sociológicas o politológicas que afectan la institución del control parlamentario en las democracias parlamentarias propias de nuestro tiempo. Es decir, estamos convencidos de que una construcción conceptual que dejase de lado dichos elementos inevitablemente estaría condenada a convertirse en un concepto vacío, o, si se me permite la alegoría, en un producto caduco antes de llegar al mercado.³⁵⁹

³⁵⁷ De esta forma lo expresa Manuel Aragón: “...el control parlamentario existe en formas de gobierno (como las presidencialistas) en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política. Allí, sin embargo, hay control parlamentario, ya que éste no es un instituto privativo de las formas parlamentarias de gobierno, sino de la democracia parlamentaria de nuestro tiempo...”. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, *op. cit.*, nota 202, p. 165 y, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, nota 344, p. 24. En el mismo sentido se expresa el profesor Rubio Llorente: “...por ello no parece imposible, y sí perfectamente adecuado al uso común del término, hablar también de un control político en los sistemas presidencialistas en los que la crítica del Ejecutivo que el Congreso lleva a cabo pueda expresarse, esquemáticamente, como un contraste entre el criterio de aquél, expresado en sus declaraciones o en sus realizaciones, y el criterio del Congreso...”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 247.

³⁵⁸ Santaolalla López, Fernando, “La función de control y la ciencia del derecho constitucional”, *op. cit.*, nota 316, pp. 221, 228 y ss.

³⁵⁹ Nos resulta prácticamente imposible dejar de lado la doctrina del profesor Lucas Verdú, quien siguiendo de cerca el proceso de integración defendido por Smend, nos obliga a hacer abstracción de la realidad social en la que está inmerso el Estado, a la cual, ni éste ni sus instituciones pueden permanecer ajenas. Por este motivo, primeramente de-

Ahora bien, lo cierto es que no se puede confundir, en sentido estricto, la figura del control parlamentario con los efectos que éstos producen; es decir, consideramos que la remoción del gobierno —en el caso de las formas parlamentarias de gobierno— vendría a ser el efecto inmediato de un control parlamentario como lo es la moción de censura, pero sólo eso, un efecto o, mejor dicho, una consecuencia. De manera que lo determinante para el control parlamentario no son sus efectos³⁶⁰ —ya que éstos pueden aparecer en diferentes grados—, sino que lo determinante será quién habrá de accionar los mecanismos de control, así como la manera en que éste habrá de realizarlos. Ahí radica en nuestra opinión el núcleo esencial para cualquier reconstrucción conceptual del control parlamentario.

D. *Concepto propuesto: el control parlamentario como instrumento de garantía de la democracia parlamentaria actual*

El concepto de control parlamentario aquí propuesto intenta armonizar los elementos más encomiables de las anteriores teorías a fin de poder alcanzar una noción ecléctica de la figura del control parlamentario en las democracias pluralistas propias del siglo XXI. Bajo este orden de ideas,

bemos partir, como dice Lucas Verdú, de que “la expresión método jurídico aplicada al derecho constitucional es una obviedad, para posteriormente admitir que hay que tener presentes la realidad estatal y las realidades constitucionales”, porque de lo contrario un derecho constitucional que desconoce las realidades constitucionales subyacentes, “en el fondo conduce a una hipocresía constitucional, o sea, a un derecho que no asume la realidad”. Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1994, vol. I, pp. 24-26. Esto último también ha sido señalado por el profesor Sánchez Agesta: “...el derecho escrito es una norma que trata de encauzar los hechos, pero que rara vez los predetermina, que el derecho es cauce que señala los límites de una conducta, que define y configura los hechos sociales, pero que no los puede sustituir... el derecho ayuda a un desenvolvimiento normal de la convivencia, pero no es bastante para crearla”. Sánchez Agesta, Luis, “Estabilidad de un régimen democrático parlamentario”, *op. cit.*, nota 330, pp. 483 y 484.

³⁶⁰ Efectivamente, siguiendo aquí el estudio del profesor José Zafra, podemos considerar que el elemento determinante, en cuanto a responsabilidad política se refiere, es la *responsabilidad potencial o incoada* del gobernante de dar cuentas de su gestión, a fin de permitir la realización de una fiscalización de su actividad, partiendo del *deber ser* de su actuación, con lo cual la responsabilidad exigida se corresponderá con la consecuencia de la fiscalización que se haya hecho, es decir, con el análisis del *ser* de la actuación gubernamental. Zafra Valverde, José, “Responsabilidad política del gobierno: cuestiones fundamentales”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 108 y 109.

primeramente partimos del entendimiento de que el control parlamentario es de naturaleza política, por cuanto el Parlamento es un órgano político. Asimismo, el parámetro de valoración del control parlamentario es de componente libre y basado en principios de oportunidad política, es decir, éste se basa en cánones libres y, por lo tanto, no preestablecidos.

Por otro lado, el ejercicio del control parlamentario del gobierno se fundamenta en la naturaleza representativa del Parlamento. De ahí que el control parlamentario sea propio de cualquier sistema o forma de gobierno, aún sin importar que el Ejecutivo, por ejemplo en los sistemas presidenciales, cuente con una legitimación de origen igual que la del Parlamento, puesto que el Estado constitucional democrático, al estar anclado en el principio liberal de división de poderes, presupone una serie de *checks and balances* necesarios para la defensa de los derechos de los ciudadanos. En otras palabras, separación rígida de poderes no significa poderes sin control. Por lo tanto, como en las democracias pluralistas el Parlamento ha de velar de continuo por la fiscalización de la actividad gubernamental, entonces, el control parlamentario lo mismo se presenta tanto en el sistema presidencial como en el parlamentario de gobierno.

De ello se deriva que aunque exigencia de responsabilidad y control parlamentario son dos conceptos completamente distintos también están relacionados. La exigencia de responsabilidad política es una consecuencia del control, pero no un mecanismo de control en sentido estricto. Bajo ese orden de ideas, ciertamente, en la forma parlamentaria de gobierno la exigencia de responsabilidad es una garantía del propio sistema político, pero ello, insistimos, tampoco la convierte en un instrumento de control parlamentario. Por este motivo, coincidimos con las teorías que consideran que puede haber o no exigencia de responsabilidad pero siempre a consecuencia de un control. En otras palabras, haya o no sanción siempre habrá control.

El control parlamentario indudablemente contiene un elemento teleológico. En efecto, la principal finalidad del control parlamentario en las democracias pluralistas es materializar un puente que sirva de vínculo entre el Estado y la sociedad civil. De manera que en las democracias pluralistas quien otorga el veredicto final sobre el control parlamentario de la actividad gubernamental es el ciudadano. Es decir, el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública. Por esta razón, la opinión pública habrá de formarse un criterio sobre la actuación del gobierno si toma en cuenta los instrumentos de control parlamentario.

Así, la función de publicidad del control parlamentario cobra toda su relevancia al exhibir la actividad gubernamental ante la opinión pública. En este sentido, los clásicos instrumentos de control parlamentario, como las preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación, cobran toda su relevancia para la fiscalización del gobierno. Sin embargo, el control parlamentario no sólo realiza una inspección o crítica gubernamental, sino que también puede realizar una función de dirección gubernamental. En resumen: en el control parlamentario se pueden presentar de forma distinta e indiscriminada funciones tanto de inspección o información, así como también de publicidad, debate o hasta de dirección política.

Por último, como el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública, el más interesado para el buen ejercicio de éste deberá de ser la oposición política. Pero ello no es óbice para que la mayoría parlamentaria o el Parlamento como órgano puedan ejercer su derecho al control. Sin embargo, en las democracias pluralistas ciertamente es la oposición parlamentaria quien se encarga de garantizar el ejercicio del control parlamentario. Es así que el concepto de control parlamentario está compuesto por varios elementos a considerar, razón por la cual éste se presenta relativamente amplio. Pero, en cualquier caso, si por algo se caracteriza el control parlamentario es por ser un presupuesto esencial y básico del Estado constitucional democrático. De ahí la necesidad de que el control parlamentario cuente con todas las garantías para ser practicado de continuo. De lo contrario, los obstáculos para el ejercicio de éste, o su simple restricción, marcarán la diferencia entre un Estado democrático y una dictadura. Esa es, en definitiva, la importancia del control parlamentario en el Estado constitucional democrático.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La reconstrucción conceptual del control parlamentario que aquí proponemos habrá de tomar en cuenta tres características que de forma ineludible gravitan sobre dicho concepto. Es decir, estas características del control parlamentario vendrían a justificar la imprescindible actuación que éste debe tener en cualquier Estado democrático actual. Soslayarlas significaría simplemente obviar o, peor aún, ignorar una realidad político-constitucional que indudablemente debe estar prevista en la nueva revaloración del control parlamentario. En suma, la necesidad, la oportunidad y la im-

portancia del control nos servirán para clarificar la trascendencia del control parlamentario en el Estado constitucional actual.

1. *Necesidad*

Con envidiable capacidad de síntesis, Ralph Dahrendorf señala perfectamente que la base de la democracia es una idea muy simple: “la gente comete errores. Especialmente la que gobierna. Y por tanto debe ser posible destituirlos sin violencia y sin llegar a una revolución”.³⁶¹ Por ello, si el nudo de la democracia radica precisamente en esa *realidad humana* —ese fatalismo antropológico que estará presente en el pensamiento político desde la Antigüedad, como ya se vio—, entonces la “necesidad” del control parlamentario se torna absolutamente manifiesta.

Inclusive, la necesidad del control parlamentario resulta consubstancial al propio Estado democrático constitucional por cuanto, como se ha llegado a afirmar, la experiencia cotidiana muestra cuán difícil es que una representación de tipo liberal no degenera en una política fraudulenta y no provoque la eterna tentación totalitaria,³⁶² de forma que de la larga lucha que lleva a la consecución de la democracia parlamentaria, el control parlamentario respecto a la actividad del gobierno se convierte casi en un principio sacrosanto,³⁶³ situado en el frontispicio de prácticamente todos los parlamentos.³⁶⁴ Es así que, en definitiva, el control parlamentario es una institución que posibilita la verificación de la actuación gubernamental y, en su caso, logra la remoción de éste, pero siempre bajo los cauces legales que evitan el desmoronamiento del Estado constitucional;³⁶⁵ es decir, es la afirmación de la posibilidad de control entre el Par-

³⁶¹ Dahrendorf, Ralph, “Qué es hoy la democracia”, *Atlántida*, núm. 8, 1991, pp. 90 y 91.

³⁶² Barcellona, Pietro, *Postmodernidad y comunidad*, Madrid, Trotta, 1996, p. 130.

³⁶³ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999, p. 213.

³⁶⁴ Baron Crespo, Enrique, “El control parlamentario”, en AA. VV., *Control del sector público*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1981, p. 80.

³⁶⁵ Y es que aquí hablamos de evitar el desmoronamiento del Estado por cuanto, como bien lo señala Elías Díaz en la introducción a una magnífica obra suya, el Estado no es el culpable de los problemas de legitimación que radican en su seno, sino que son ciertos poderes, instituciones y organismos que operan de manera más o menos incontrolada en torno a él. De forma que la crítica total e indiscriminada de todo Estado, lo único que lograría, en su radicalidad, sería el encubrimiento y la perenne conservación de dichos ilegítimos poderes y retardatorias instituciones. Pero, como dice él, lo que en cualquier caso resulta hoy ineludible y necesario es el ejercicio de una rigurosa crítica estatal y la exigencia de mayo-

lamento y gobierno lo que permite la transparencia, la publicidad y el debate racional entre las distintas propuestas políticas, sin los que la democracia no existiría.³⁶⁶ Por lo tanto, en este sentido, el control parlamentario es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa, pues éste se apoya en otra idea igualmente simple: “el poder reside en el pueblo, quien lo delega en ciertos órganos que tienen la misión de realizar la voluntad popular democráticamente expresada”.³⁶⁷

A mayor abundamiento, Thomas Hobbes consideraba que una vez constituido por todos ese dios mortal que es el poder, éste debía funcionar por su cuenta, y bajo ninguna circunstancia era revocable, sino que más bien era irreversible; ese, sin embargo, no es el principio de funcionamiento de un sistema parlamentario representativo. Al contrario, “el poder tiene que ser contrastado periódicamente”.³⁶⁸ Y es así porque, como dijera Loewenstein: “el hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado, y con toda razón”,³⁶⁹ con lo cual, es perfectamente comprensible que las instituciones de control sean, sin exageración alguna, la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado constitucional; por eso se dirá que todo es evidente, que es casi tautología, puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos.³⁷⁰ En suma, si al margen de cualquier tipo de adjetivaciones, hablar de Constitución tiene sentido cuando se le concibe como un instrumento de limita-

res y cada vez más amplios niveles de legitimidad y legitimación. Díaz, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984, pp. 14 y 16.

³⁶⁶ Solozábal Echavarría, Juan José, “El Régimen parlamentario y sus enemigos (reflexiones sobre el caso español)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996, pp. 50 y 51. Y es que, como bien dijera Montesquieu: “si el Poder Ejecutivo no posee el derecho de frenar las aspiraciones del cuerpo legislativo, éste será despótico [así pues] recíprocamente el Poder Legislativo no tiene que disponer de la facultad de contener al Poder Ejecutivo, pues es inútil limitar la ejecución, que tiene sus límites por naturaleza. Pero si en un Estado libre el Poder Legislativo no debe tener el derecho a frenar al Poder Ejecutivo, tiene, sin embargo, el derecho y debe tener la facultad de examinar cómo son cumplidas las leyes que ha promulgado”. Montesquieu, *op. cit.*, nota 216, p. 111.

³⁶⁷ Sánchez Navarro, Ángel J., “Control parlamentario y minorías”, *op. cit.*, nota 334, p. 230.

³⁶⁸ Peces-Barba, Gregorio, “Reflexiones sobre el Parlamento”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 10, 1986, p. 212.

³⁶⁹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, *cit.*, nota 6, p. 68.

³⁷⁰ Rubio Llorente, Francisco, “Control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 243.

ción y control del poder,³⁷¹ entonces, la necesidad del control parlamentario se puede reducir a una *conditio* para que pueda llevarse a cabo la realización del Estado constitucional.

2. Oportunidad

En reiteradas ocasiones hemos señalado que el control parlamentario puede y, aún más, debe ser ejercido en cualquier democracia parlamentaria. También se ha afirmado que el control parlamentario aparece tanto en las formas parlamentarias de gobierno como en las presidenciales, eso sí de formas distintas en una o en otra, pero a fin de cuentas no sólo existe su reconocimiento, sino que también es ejercido. Con lo cual, esto no merece ulterior discusión. Y ello porque estamos dando por sentado, desde ahora, que ese control existe, porque está reconocido, y porque al ser una necesidad éste se convierte en vital para la vida misma del Estado democrático constitucional. Sin embargo, ¿qué ocurre si no se reconoce la necesidad de ejercicio del control parlamentario?, ¿cuál es la causa de que éste no tenga oportunidad de realizarse? Para ello será mejor responder en primer lugar al origen de la cuestión antes planteada, es decir, a los motivos que puedan existir para vedar dicha actividad, y así poder a continuación señalar la consecuencia de tal prohibición.

La “oportunidad” para la práctica y aplicación rigurosa del control parlamentario en cualquier Estado constitucional democrático, no sólo presupone una democracia plenamente reconocida como principio rector, sino también a un Estado de derecho garantizador del sentido material de la Constitución. De esta manera, siguiendo a Böckenförde, al conjugarse estos dos elementos (democracia y Estado de derecho) se logra el vector común de la libertad democrática, que a la postre hará la diferencia entre democracia y dictadura (de la mayoría). Con ello se demostrará “cómo la democracia misma se revela como vinculada a la libertad, incluso y precisamente como principio formal de organización”.³⁷² En resumen, se puede

³⁷¹ Aragón Reyes, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, p. 16.

³⁷² Böckenförde, Ernst W., “La democracia como principio constitucional”, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 121. En este sentido, al profesor Pizzorusso no le falta razón al señalar que cuando se examina el papel que los partidos desempeñan en la elección de asambleas representativas y en el interior de los grupos parlamentarios, puede observarse la facilidad con que varía de propósitos un sistema

afirmar que el control del poder político es un elemento de tan honda significación que permite la suprema división universal de los regímenes políticos, distinguiendo dictaduras de democracias, o autocracias de regímenes liberales.³⁷³

Se trata, pues, de una total y absoluta vinculación entre el concepto de control parlamentario y el principio de legitimidad. Y así, retomando las ideas de Ferrero,³⁷⁴ a propósito del principio de legitimidad,³⁷⁵ podemos observar cómo en un sistema político donde el eje central es un gobierno —tal y como ocurre en la actualidad, sea cual sea la forma de gobierno— que está “legitimado” única y exclusivamente a través del *miedo*,³⁷⁶ tanto del gobernado para con el gobernante y viceversa, e igualmente ajeno a

que declara que su meta es prohijar con rigor el principio de la soberanía del pueblo, en tanto un pequeño grupo de políticos se posesionan de todos los niveles de poder, erigiendo un régimen autoritario, absolutamente análogo a aquellos que en teoría se inspiran en principios diametralmente opuestos a los de la democracia, tal y como ocurrió con aquellos países en los cuales se adoptaron los principios constitucionales aplicados en Rusia, tras la Revolución de 1917. Pizzorusso, Alessandro, “Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, num. 97, enero-abril de 2000, p. 280.

³⁷³ Gonzalo Manuel, “La publicidad en los debates de control parlamentario”, en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 198.

³⁷⁴ Ferrero, Guglielmo, *Poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Madrid, Tecnos, 1998.

³⁷⁵ Debido a su importancia, el principio de legitimidad diseñado por Guglielmo Ferrero sólo tiene parangón con el que en su momento realizara Max Weber, pues, tal y como dice el profesor Eloy García, existe una serie de concomitancias y paralelismos entre las teorías de ambos autores. Ahora bien, para Ferrero “la legitimidad no es otra cosa que la obediencia, el consentimiento libremente expresado por los gobernados respecto a los gobernantes”. De forma tal que “un gobernante legítimo es aquel que resulta obedecido de manera automática por sus súbditos, aquel que impone sus mandatos sin necesidad de acudir a la religión, a la violencia o a cualquier otro medio socialmente espurio, porque los a él sometidos consienten, reconocen espontánea y naturalmente su derecho a mandar, a imponer su voluntad”. García, Eloy, en el “Estudio introductorio” de Ferrero, Guglielmo, *op. cit.*, nota 374, p. 29. Sobre el principio de legalidad en Max Weber, véase su obra *Economía y sociedad*, México, FCE, 1944.

³⁷⁶ Sobre este *miedo* existente en la fenomenología del poder dice Ferrero: “Hemos visto que los instrumentos de la fuerza aterrorizan a la vez a quienes los sufren y a quienes los emplean. Como también hemos visto que el miedo al poder exaspera hasta el paroxismo por la acción y reacción recíproca entre poder y súbditos; que el miedo de los súbditos aterroriza al poder porque engendra el odio y el espíritu de revuelta... Pero, si su miedo aumenta, el odio y el espíritu de revuelta también aumentan: cuanto más miedo despierta el poder, más miedo siente; cuanto más miedo tiene, mayor es su necesidad de hacer sentir miedo. Ferrero, Guglielmo, *op. cit.*, nota 374, p. 312.

cualquier respeto por el principio democrático y al Estado de derecho, resulta inconcebible la idea de imponer límites y, por tanto, someter a control ese tipo de gobierno. En síntesis, cabe colegir que un gobierno espurio, ilegítimo y corrompido, jamás dejará que se le controle. Por ello, la causa por la que un gobierno no permite un control sobre su actividad está en su propia condición de *poder* ilegítimo.

Pero, ¿qué relación guardan el “principio de legalidad” y el “miedo” entre gobernante y gobernado, y, a su vez, todo esto con el control parlamentario? Pensamos que dicha relación es evidente. Siguiendo de nueva cuenta a Ferrero vemos que el principio de legalidad —praxis de aceptación o consentimiento de una forma de poder—³⁷⁷ es la tentativa del espíritu para liberar a gobernantes y gobernados de cualquier vínculo entre ellos sustentado en el temor.³⁷⁸ Por ello, un gobierno respetuoso de los derechos fundamentales, del sufragio universal y garante del derecho a la oposición sería, pues, un gobierno legítimo; y así, un gobierno en tales condiciones, no puede sentir temor ni mucho menos infundirlo. Pues, como dice Pasquino, sólo cuando se ha valorado el papel y la contribución de la oposición al funcionamiento de los sistemas políticos, éstos han dejado de ser autoritarios para convertirse en democráticos.³⁷⁹

De forma que, como dice el profesor De Vega, un sistema político que goce de legitimidad debe presuponer esa “dialéctica poder-oposición que no hace más que expresar a nivel real la tensión que a nivel conceptual recoge la dicotomía autoridad-libertad, porque de lo contrario, la protesta política real adquiriría el carácter de hecho delictivo”. Ocurriría, entonces, que de esta forma se estaría pretendiendo ocultar un conflicto real, cercenando desde ahora, sin más, la legitimidad de una relación poder-oposición y que “es la gran cuestión que determina la evolución y la temática de toda la historia del pensamiento político, y cuya resolución

³⁷⁷ Pues como dijera el profesor Manuel Ramírez: “la legitimidad del poder, como idea que hace referencia a su capacidad de obtener obediencia sin necesidad del permanente recurso a la fuerza, sino por la existencia de algún valor o de algunos valores comúnmente aceptados, que forman parte del consenso del grupo; aboca necesariamente en una concepción democrática del mismo. Concepción que, al menos en el paradigma de la democracia liberal al uso, comporta la existencia de la oposición”. Ramírez, Manuel, “La oposición política”, *Estudios de ciencia política y sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 701.

³⁷⁸ Ferrero, Guglielmo, *op. cit.*, nota 374, p. 312.

³⁷⁹ Pasquino, Gianfranco, *La oposición*, Madrid, Alianza, 1998, p. 39.

sobrepasa los límites de ese pensamiento”.³⁸⁰ Por lo tanto, si no se garantizara el derecho a la crítica gubernamental —cuando menos a través de la institucionalización de la oposición política—,³⁸¹ se estaría olvidando que es en el Parlamento —legitimado a través del principio representativo y derivado de otro de mayor envergadura como lo sería el de soberanía popular— donde se posibilita esa dialéctica poder-oposición, al ser éste el lugar donde se “expresan las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad y pone en marcha los mecanismos apropiados para ejercer el control sobre la actividad gubernamental”.³⁸² En esas condiciones, el equilibrio sobre el que descansa todo Estado constitucional se quebrará si el Parlamento deja de ser el eficaz contrapeso que, desde su aparición, está llamado a ser.³⁸³

Entonces, la relación que guarda el control parlamentario con el principio de legitimidad —depurado de temores— es la constante e infatigable lucha por canalizar en una única vía el Estado de derecho y la democracia. Todo esto significa que, en la medida en que haya más oportunidades para el ejercicio del control parlamentario —obviamente en un sistema político legítimo— el grado de temor, tanto en el poder como en la oposición, será

³⁸⁰ De Vega García, Pedro, “Para una teoría política de la oposición”, en separata original del *Boletín informativo de ciencia política*, núm. 5, 1970, pp. 5-13.

³⁸¹ Por principio de cuentas, este derecho arrancaría desde la protección misma de las minorías políticas representadas en el Parlamento pluralista actual, de forma que, tal y como lo señala López Aguilar: “la tutela de las minorías, como garantía, reafirma el carácter democrático del Estado de derecho”. Para tal empresa es necesario: a) garantía del pluralismo, dentro de la convencionalmente entendida como “componente dogmática” de las libertades públicas de asociación y de creación de partidos políticos; b) garantía de la posibilidad de recambio democrático en las funciones de gobierno, cuya expresión técnica estriba en la configuración de un régimen electoral competitivo y a salvo de toda sospecha y, c) garantía de presencia e integración de las minorías en la articulación del proceso político decisional *par excellence* del Estado. López Aguilar, Juan Fernando, “Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universitat de Valencia, núms. 11 y 12, 1995, pp. 78 y 79.

³⁸² Santamaría, Julián, “El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, 1994, p. 14.

³⁸³ Esta situación es la que Loewenstein denomina *Constitución semántica*, pues dice: “mientras la tarea original de la Constitución fue limitar la concentración del poder, dando posibilidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional, la dinámica social, bajo este tipo constitucional [semántico] tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder”. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 219.

cada vez menor.³⁸⁴ Así, para los fines que nos interesan aquí, podríamos afirmar que la diferencia entre un Estado democrático de derecho y una dictadura, es que en el primero se permite la imposición de límites al poder político, y posibilita la libertad de crítica al mismo —por ejemplo, a través del control parlamentario—, mientras que en el segundo se aspira a una construcción ideológica unitaria, donde desaparece la delgada línea divisoria entre Estado y sociedad mediante la integración total y absoluta de ésta en la política.³⁸⁵ En fin, en la dictadura el derecho a la crítica al poder se reduce a cero. Por eso, una oposición política institucionalizada en cualquier dictadura es teóricamente un sin sentido.

3. *Importancia*

En la actualidad es ya un tópico en la literatura constitucionalista destacar que el papel del gobierno va más allá del correspondiente a un órgano meramente “ejecutivo” o únicamente ejecutor de normas legales.³⁸⁶ Es decir, tanto en los regímenes parlamentarios como en los presidenciales el gobierno no sólo es más que un simple ejecutor, sino que, en el Estado constitucional contemporáneo, indiscutiblemente es el eje central de cualquier sistema político. De esta forma se dirá que, en el caso de los sistemas parlamentarios de gobierno, el órgano menesteroso de confianza, el gobierno, no sólo dirige sino que incluso vigila de cerca al que le otorga dicha confianza, es decir, al Parlamento, el cual casi está privado

³⁸⁴ Así lo dice Ferrero: “la legitimidad consiste en un acuerdo tácito y sobredeterminado entre el poder y sus súbditos en virtud del cual se establecen principios y ciertas reglas que fijan las atribuciones y límites del poder... y así, el poder se verá liberado del temor a la resulta siempre inherente a la obediencia forzada de los súbditos y no tendrá necesidad de maltratarlos. Mejor tratados, los súbditos no temerán y no desafiarán el poder: la vida resultará mejor para todos”. Ferrero, Guglielmo, *op. cit.*, nota 374, pp. 313 y 314.

³⁸⁵ De Vega García, Pedro, “Para una teoría política de la oposición”, *op. cit.*, nota 380, p. 12. O como bien dice Ferrando Badía: “Las democracias liberales consideran el poder político como limitado por su propia función: garantizar las libertades de los ciudadanos; por el contrario, el sistema autoritario y el marxista desconocen las limitaciones al poder de sus gobernantes. Sus límites derivan del propio fin del poder que unas veces será la grandeza de la nación, de la raza... y otras —al menos teóricamente— la liberación de la clase proletaria del encadenamiento económico capitalista, mediante la dictadura del proletariado”. Ferrando Badía, Juan, *La democracia en transformación*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 2.

³⁸⁶ López Guerra, Luis, “La regulación constitucional del gobierno y las funciones gubernamentales”, en Monreal, Antoni (ed.), *La división de poderes: el gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000, p. 15.

de toda posibilidad de negársela;³⁸⁷ de ahí que se afirme que ya no está claro quién es el controlador y quién el controlado, quién el custodio y quién el custodiado.³⁸⁸ Inclusive, como consecuencia de esta disminución en la actuación central del Parlamento a favor del gobierno, se afirma que en Europa occidental se estaría acudiendo a un fenómeno de emulación presidencialista —cuestión por demás discutible, pero que evidentemente supera la fobia europea por las figuras cesaristas, principalmente del siglo XX—,³⁸⁹ el cual sencillamente se produce cuando se mantienen formalmente las estructuras de la forma parlamentaria de gobierno pero se introduce una práctica política presidencialista, desembocando así, en un parlamentarismo presidencial.³⁹⁰

³⁸⁷ Torres del Moral, Antonio, *Principios de derecho constitucional español, cit.*, nota 330, p. 223. Entonces, bajo la esquematización de subtipos de sistema parlamentario que realiza Fernández Sarasola, cabría pensar que en este caso estamos frente a un *sistema de Gabinete*, en el cual existe una preponderancia del gobierno, que ejerce un mayor condicionamiento sobre el Parlamento, convirtiéndose en el auténtico director de la política estatal, en tanto que la Asamblea se limita a controlar su actividad. Fernández Sarasola, Ignacio, *La función de gobierno en la Constitución española de 1978*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2002, p. 130. Preeminencia que supone la atribución jurídica de competencias propias al presidente del gobierno, y que, por lo demás perfectamente observable en el texto constitucional español, hace que el liderazgo y “preeminencia institucional del presidente y sus competencias de dirección permitan hablar de dos tipos de miembros del gobierno: él y los demás”. Pérez Francesch, Joan Lluís, “El liderazgo político y la preeminencia institucional del presidente del gobierno en el marco de la competencia gubernamental de dirección de la política”, en Monreal, Antoni (ed.), *La división de poderes: El gobierno, cit.*, nota 386, pp. 63 y 76.

³⁸⁸ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política, cit.*, nota 363, p. 213.

³⁸⁹ Esto último ha sido señalado puntualmente por Manuel Aragón, cuando recuerda que la defensa de la democracia parlamentaria, durante el periodo de entreguerras, se reducía únicamente a la forma parlamentaria de gobierno, ya que para entonces “las pasadas experiencias de gobierno personales fuertes habían creado en Europa un recelo comprensible ante cualquier forma de «presidencialismo»”. Aragón Reyes, Manuel, “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996, p. 58.

³⁹⁰ Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno”, *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 46. Esto había sido advertido ya por Ignacio de Otto, cuando señalaba que el concepto de forma de gobierno no era un concepto estrictamente jurídico, sino un concepto que capta una realidad que se desenvuelve dentro de un marco normativo. De forma que la variación que se da, por ejemplo, en las convenciones constitucionales, en la práctica política, así como en los hechos concretos de la vida política en que se despliega la actividad de los órganos, influidos en mayor o menor medida por los partidos políticos —“que, por

Así pues, tal y como ocurrió en el periodo de entreguerras, a partir del constitucionalismo aparecido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el tema de la crisis parlamentaria se volvería a intensificar tanto en sede doctrinal³⁹¹ como en una opinión pública³⁹² ahondada fundamen-

cierto, no tienen la categoría de órganos constitucionales, pero que, sin duda, son un factor esencial en la concreta actividad de éstos y de modo muy especial en lo que se refiere a las relaciones entre el gobierno y el Parlamento”— pueden traer consigo un cambio en la forma de gobierno, sin que el marco constitucional se vea alterado. De Otto y Pardo, Ignacio, “La posición constitucional del gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, p. 140. Por ello, el profesor Cascajo dirá que “en cierta medida la forma de gobierno se configura como un supuesto de hecho abierto, capaz de ser cualificado por el sistema de partidos e integrado por reglas convencionales que a él hacen referencia”. Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria de gobierno...”, *op. cit.*, nota 330, p. 12. Más sobre las tendencias presidencialistas en el sistema político español, Montabes, Juan, “El Gobierno”, en Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia (eds.), *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, pp. 172-174 y, Paniagua, Juan, “El modelo parlamentario en la Constitución de 1978”, en Cotarelo, J. R. (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1976-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 212 y ss.

³⁹¹ Ramírez, Manuel, “Problemática actual del Parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, 1995, pp. 54 y ss. Esto también ha sido abordado por el profesor Santaolalla, quien señala que la crisis que vive el Parlamento no es privativa de España, pues ocurre lo propio en Italia debido al descrédito de los partidos y las instituciones representativas, así como el desinterés con que el gobierno trata a las cámaras en Francia y hasta el aparente retroceso del Parlamento británico. Santaolalla López, Fernando, *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, EUDEMA, 1989, p. 14. En este sentido, Lukes advierte que en el caso del Parlamento de Gran Bretaña, aun cuando un reciente informe de una comisión parlamentaria revela que el equilibrio en el Parlamento y el gobierno en el funcionamiento cotidiano de la Constitución se ve desplazado a favor del gobierno hasta extremos que provocan una generalizada preocupación y que resultan antagónicos con el adecuado funcionamiento de nuestra democracia parlamentaria, en lugar de hablar de una crisis parlamentaria sería más exacto hablar de una transformación global de todos los parámetros del mundo político y económico en cuyo seno han venido operando los parlamentos. Lukes, Steven, “El debate sobre el «declive» del Parlamento británico”, *Parlamento y Democracia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982, pp. 23 y ss.

³⁹² Según algunos datos estadísticos, no tan recientes pero igualmente clarificadores sobre la percepción de la opinión pública española respecto al desempeño del Parlamento en el sistema político, se han experimentado tres etapas diferentes que han incidido directamente en el juicio de la opinión pública en lo tocante al órgano representativo: “La primera fase se caracterizó por la vitalidad y centralidad del Parlamento, coincidiendo con la transición política (1977-82). La segunda se inició al lograr el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) la mayoría absoluta en las Cámaras, y ha sido denominada de crisis de la institución parlamentaria. La tercera se habría abierto con el fin de esas mayorías absolutas y la existencia de gobiernos minoritarios a partir de los comicios electorales de

talmente por los medios de comunicación.³⁹³ Situación bastante comprensible ya que, pese a las atribuciones formales establecidas en la Constitución a favor del Parlamento y del parlamentario individual, el gobierno es quien manda pues está directamente comunicado con el partido, y el Parlamento, a través de las mayorías, dependerá del gobierno y no al revés.³⁹⁴ Es decir, estamos situados frente a la última, y más acaba-

1993, estando caracterizada por el comienzo de un proceso de cierta revitalización del Parlamento en el seno del régimen político”. Delgado, Irene, Martínez, Antonia y Oñate, Pablo, “Parlamento y opinión pública en España”, *Opiniones y Actitudes*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, p. 11. En efecto, esta crisis se corrobora con el estudio que han realizado López Garrido y Subirats, donde señalan que, con la amplia mayoría obtenida por el PSOE en las elecciones de 1982, el gobierno se convirtió en el verdadero y casi único protagonista del juego parlamentario; centrándose una relación clara y directa entre el gobierno y la oposición en la arena parlamentaria, convirtiendo al grupo parlamentario mayoritario en un mero espectador, privilegiado, pero al fin espectador. López Garrido, Diego Subirats, Joan, “El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones gobierno-Parlamento en España (1977-1986)”, *Papers, Revista de Sociología*, Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 33, 1990, pp. 46 y 47.

³⁹³ Pues, tal y como dice López Guerra, ante la “atonía parlamentaria” los medios de comunicación se ofrecen como “parlamento de papel”, auténtica garantía de democracia. López Guerra, Luis, “Parlamento y jurisprudencia constitucional”, en Cano Bueso, J. y Porras Nadales, A. (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 65. En este sentido se puede poner de relieve, como lo hace Encarna Fernández, el papel que desempeñan los medios de comunicación social en la función del control parlamentario, pues éstos se convierten en vehículos de la opinión pública y creadores de la misma, ya que, si partimos del hecho de que en la sociedad actual la eficacia del control parlamentario depende principalmente de la repercusión que tenga sobre ésta, entonces, aquellos resultan indispensables para que la opinión pública conozca la actividad de control. Fernández de Simón Bermejo, Encarna, “El control parlamentario y la opinión pública”, en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 191-193.

³⁹⁴ Peces-Barba, Gregorio, *Ética, poder y derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 138. En este sentido, para Andrea Manzella la construcción constitucional española ha creado un espacio rigurosamente delimitado para el Parlamento, casi sin zonas de posible expansión. Manzella, Andrea, “Las Cortes en el sistema constitucional español”, en Predrieri, A. y García Deenterría, E. (dirs.), *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1988, p. 518. Antonio López Pina lo señala claramente: “¡cómo no apreciar en la presente fase histórica descompensación del equilibrio de poderes... con un Parlamento tutelado cuando no amedrentado por la expansión y el vigor de la justicia constitucional, y disminuido por las servidumbres respecto del gobierno!”. López Pina, Antonio, “Prólogo” a la obra de Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989, p. 9.

da, versión del régimen parlamentario de gobierno: el parlamentarismo mayoritario.³⁹⁵ Este último consiste en que las cámaras pueden mantener o derribar al gobierno, pero, mientras lo sostengan, la acción del gobierno en la esfera administrativa será libérrima.³⁹⁶ Y, en este sentido, el sistema político-constitucional español no ha permanecido ajeno a este tipo de avatares, por cuanto las características reales del sistema parlamentario y el papel del presidente en el seno del gobierno no han sido siempre los mismos y han variado bastante como consecuencia de los condicionantes políticos imperantes en cada momento;³⁹⁷ fenómeno por demás explicable, si tenemos en cuenta que “si en términos generales el derecho constitucional es el más político de todos los derechos, por su contenido y su práctica, en lo que hace referencia a la regulación y práctica del gobierno, el condicionante político es absoluto”.³⁹⁸

³⁹⁵ Este parlamentarismo mayoritario consistiría, como perfectamente lo ha apuntado Isidre Molas, en que el electorado designa de hecho en un mismo ticket de personas para desarrollar un programa de gobierno y a un político para que lo dirija... En un mismo acto los electores deciden, pues, acerca de dos cuestiones: su opción por una mayoría legislativa y su opción para que su dirigente sea el presidente del gobierno. Molas, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989, pp. 48 y 49.

³⁹⁶ Éstos eran los términos en que el profesor Gumersindo de Azcárate denunciaba la “omnipotencia” del Poder Ejecutivo, pues decía que “la experiencia demuestra la escasa eficacia de esa intervención del Parlamento en la marcha del Poder Ejecutivo, aun dependiendo la vida de éste del apoyo de aquél”. Azcárate, Gumersindo, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1931, p. 113.

³⁹⁷ Indudablemente que la centralidad del gobierno en el sistema político español se ha visto abonada, como bien dice López Guerra, por el hecho de que la fuente de legitimación del Ejecutivo se ha visto transformada ante la asunción de nuevas funciones gubernamentales, amén de otras, cuya actuación está encomendada tanto al Ejecutivo como al Legislativo y que presentan zonas de dudosa precisión con respecto de hasta dónde llegan las competencias restrictivas de Parlamento y gobierno; lo cual se ha correspondido con un mayor acercamiento a la legitimación democrática directa, reduciendo, o incluso desapareciendo, la legitimación derivada propia del parlamentarismo clásico. López Guerra, Luis, “Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: Su aplicación a la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, 1988, pp. 86 y 97. Y más recientemente: “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit., nota 301, p. 238.

³⁹⁸ Bar Cendón, Antonio, “El gobierno en la Constitución y en la ley del gobierno de 1997: ¿Colegialidad o presidencialismo?”, *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, UNED, núm. 14, 2004, p. 65.

En definitiva, una vez superada la centralidad que tuvo el Parlamento durante el proceso de la transición política,³⁹⁹ debido a la preeminencia del gobierno español, bien a consecuencia del Estado de partidos, bien por falta de tradición democrática, o inclusive por la integración europea,⁴⁰⁰ no parece descabellada la afirmación que realiza el profesor Requejo de considerar que la ocupación por el gobierno (en realidad por su presidente) de una posición de centralidad excluyente en el siste-

³⁹⁹ En efecto, como dice Julián Santamaría, el papel que juegan los parlamentos durante la transición y, sobre todo, en la etapa de consolidación trasciende con mucho del ámbito de las relaciones con el gobierno. Y en este sentido España no fue la excepción, pues el Parlamento ha desempeñado perfectamente sus funciones para cristalizar el nuevo sistema democrático durante el proceso de consolidación con gran vitalidad y eficiencia. Santamaría, Julián, “El papel del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 382, pp. 9 y 15. El papel central del Parlamento en etapas de transición sería, según Porras Nadales y Cano Bueso, efectuado en un contexto “maximalista” donde se trata de definir las condiciones mínimas o básicas que permiten dar por terminado un proceso de transición desde un régimen autoritario hasta uno democrático. Porras Nadales, A. y Cano Bueso, J., “Introducción: La posición del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 298, p. 15. Ahora bien, la pérdida de centralidad política del Parlamento que aquí venimos señalando se podría explicar, según Cazorla, por el crónico debilitamiento de la legitimidad democrática que personifica fundamentalmente el Parlamento, y que trae consigo que su papel político-institucional sufra en beneficio del Ejecutivo, en tanto que este último ve aumentada su legitimidad material que cobra cuerpo de manera destacada en el seno del Estado asistencial. Cazorla Prieto, Luis María, *La Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 27-29. Ahora bien, según la doctrina, son innumerables las causas atribuibles al crecimiento de la centralidad política del gobierno en los sistemas democráticos, y en gran medida, en detrimento del Parlamento; por este motivo, aun cuando son varias las causas, no existe una coincidencia definitiva en cuando a los orígenes de este fenómeno; sin embargo, podríamos mencionar aquí la teoría del profesor Jiménez de Parga, ya que, a la vez que se aleja de la gran mayoría de la doctrina, resulta ser sumamente original, pues considera que el fenómeno de la centralidad política del gobierno se debe a la “televisación del poder”, lo cual significa que todos los poderes que existen en la escena pública se configuran ahora en un modo distinto gracias a ese instrumento llamado televisión, al que ayudan, por supuesto, la radio y también la prensa escrita. Jiménez de Parga, Manuel, “El Parlamento en la época de los ejecutivos fuertes”, *op. cit.*, nota 286, p. 109.

⁴⁰⁰ Como perfectamente lo apunta Cassese, una de las perspectivas en las que se mueve el desarrollo de los ejecutivos en Europa es el referido al ámbito comunitario, pues el “Tratado de la Unión (1992) atribuye numerosos poderes al Consejo Europeo como mayor «actor» y «promotor» y refuerza también a la Comisión. Los gobiernos nacionales están obligados, por consiguiente, a desarrollar una actividad de cooperación cada vez más intensa en Bruselas”. En consecuencia, “para poder hacer frente a dichas necesidades deben reforzar a sus ejecutivos”. Cassese, Sabino, “El Poder Ejecutivo en los sistemas parlamentarios de gobierno”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, p. 24.

ma político llega hasta el punto de confundir al gobierno con el Estado, y a confiar en el primero la defensa exclusiva de los intereses generales de Estado, vertebrándose paulatinamente un modelo que propicia una sorprendente obsequiosidad para con el Ejecutivo, al que se sitúa en una posición institucional equivalente a la que las leyes fundamentales reservan al jefe de Estado.⁴⁰¹

Ahora bien, ante este panorama de transformación en el sistema parlamentario español, en el cual el gobierno no puede ser apreciado bajo una “concepción cancillerescas” —en virtud de sus facultades que por mucho pasan de ser meramente ejecutivas, puesto que hoy ya no puede considerarse al gobierno como un órgano encargado en exclusiva de ejecución de directrices parlamentarias, ni mucho menos, que se encuentre en una posición derivada o subordinada frente al Poder Legislativo—,⁴⁰² la “importancia” que reviste el reconocimiento y el cabal funcionamiento de la institución del control parlamentario del gobierno se convierte en consubstancial para la vida misma del Estado.⁴⁰³ Y es esencial para la realización del Estado constitucional simple y llanamente porque, aunque formalmente el Parlamento elabora y aprueba las leyes, de hecho, es el

⁴⁰¹ Requejo Pagés, Juan Luis, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 75-77. Aquí la situación peculiar, y por demás preocupante, es que ni siquiera se confunde al Estado con el gobierno —entendido este último, en términos de García Fernández, como “un órgano complejo al que se le atribuye un conjunto de funciones de dirección y de impulso estrechamente imbricadas”—, sino con el presidente del gobierno, el cual resulta ser, teóricamente hablando y como perfectamente lo ha dicho López Calvo, un órgano más dentro de otro más complejo aún: el gobierno. García Fernández, Javier, *El gobierno en acción*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 238. López Calvo, José, *Organización y funcionamiento del gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 48 y 49. Esta cuestión nos recuerda las palabras de Schmitt cuando analizaba la posición del presidente del Reich en la República de Weimar: “El presidente del Reich es elegido por todo el pueblo alemán... Está ideado como un hombre que reúne en sí la confianza de todo el pueblo por encima de los límites y del marco de las organizaciones y burocracias de los partidos; no como hombre de partido, sino como el hombre de confianza de todo el pueblo”. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, *cit.*, nota 6, p. 333.

⁴⁰² López Guerra, Luis, “La posición constitucional del gobierno”, en AA. VV., *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. I, pp. 29 y 31. También, Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria de gobierno...”, *op. cit.*, nota 330, p. 17.

⁴⁰³ Aguilar de Luque, Luis, “La problemática del control en la actualidad”, *op. cit.*, nota 317, p. 78.

gobierno quien las produce,⁴⁰⁴ de forma que al limitarse el Parlamento únicamente a ratificarlas, es decir, a legitimarlas en su condición de órgano representativo del electorado,⁴⁰⁵ no sólo está imposibilitando el ejercicio de control sobre el ejercicio gubernamental por la fusión que se da entre mayoría-gobierno, sino que inclusive podríamos hablar, con algunas matizaciones, de un cierto paralelismo entre el gobierno actual y el *gubernaculum* medieval.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Este fenómeno del gobierno legislador podría hallar sus orígenes quizás de forma más nítida a partir del siglo XX, pues, siguiendo al profesor Núñez Torres, encontramos que “la Primera Guerra Mundial obligó a algunos parlamentos a dictar leyes de delegación a favor de sus gobiernos, para que tomaran las medidas que fueran pertinentes con el fin de garantizar la seguridad y el orden”. Por esta razón, en fechas posteriores al final de la Primera Guerra Mundial, el gobierno verá aumentada considerablemente su capacidad legislativa para responder a las situaciones de crisis que vivió la Europa de aquella época, con lo cual, su potestad normativa crece significativamente, al no limitarse ya solamente a la actividad reglamentaria, “sino que previo el cumplimiento de unos supuestos, tiene la posibilidad de dictar normas con el mismo rango y fuerza de la ley formal”. Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, nota 299, pp. 29 y 30.

⁴⁰⁵ Pau Vall, Francesc, “Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación”, en Pau Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y opinión pública, cit.*, nota 373, p. 31. Pues como dijera el profesor Villacorta: “las funciones de las instituciones parlamentarias como representantes del pueblo quedarían reducidas a un mero conjunto de ritualidades formales, por lo que el principio de representación se convertiría en un elemento de legitimación externa y mistificadora”. Villacorta Mancebo, Luis, *Hacia el equilibrio de poderes...*, *cit.*, nota 394, p. 87.

⁴⁰⁶ En efecto, siguiendo el estudio que realiza McIlwain sobre el pensamiento constitucional de Bracton, encontramos que en el constitucionalismo medieval se daba una profunda separación entre *gubernaculum* y *jurisdictio*, y en donde el rey, en las materias de gobierno, no sólo era el único administrador, sino que tenía el derecho y debía tener todos los poderes necesarios para la administración efectiva; en definitiva, “en cuestiones de gobierno, el rey es propiamente un autócrata; es un absoluto; no tiene par; sus actos de gobierno estrictamente tales están fuera de cuestión”. Ahora bien, esa separación tajante que se establecía entre *gubernaculum* y *jurisdictio*, y que confería al rey un poder autocrático e irresponsable dentro de su área (*gubernaculum*) hacía que éste nunca fuera más allá de la misma, ya que la *jurisdictio* imponía los límites a la discrecionalidad del rey establecidos por el derecho positivo y coactivo, de modo que un acto del rey que sobrepase dichos límites era *ultra vires*. McIlwain, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno, cit.*, nota 180, pp. 102-109. De esta forma, el paralelismo nos serviría para advertir que de nueva cuenta el único límite que puede encontrar la actividad gubernamental sería la Constitución, a través de la justicia constitucional —lo cual no está mal— pero de ninguna manera el ejercido mediante la inspección y verificación del cuerpo representativo del titular del poder soberano: el Parlamento.

En cualquier caso, si partimos de la supuesta pérdida de centralidad que antaño tuvo el Parlamento —a consecuencia de la racionalización del sistema parlamentario de gobierno, que, por cierto, es una cuestión bastante discutible—,⁴⁰⁷ entonces la trascendencia del control parlamentario resulta

⁴⁰⁷ En este sentido, conviene citar aquí las palabras del profesor Torres del Moral en alusión a la supuesta pérdida de condición de eje central del Parlamento en el Estado constitucional representativo: “aparentemente el Parlamento actual ha llegado casi a las antípodas de lo que fue. Sin embargo, la verdad ofrece contornos menos nítidos: ni el Parlamento liberal fue tanto como se dice ni el actual es tan poco como algunos lamentan”. Torres del Moral, Antonio, “Cortes Generales y centralidad política”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997, t. II, pp. 1061 y 1074. Igualmente, Santamaría considera que esa supuesta devaluación de la institución parlamentaria se hace por referencia a un modelo ideal de Parlamento, ya que, si bien no cabe negar la labor legislativa de éste durante el siglo XIX, tampoco cabe hablar de una subordinación del Ejecutivo al Parlamento: “en realidad, ni la teoría originaria de la división de poderes ni la teoría empírica del régimen parlamentario consagran, bajo ningún concepto, el predominio del Parlamento sobre el gobierno, sino más bien el equilibrio entre ambos, que, en la práctica, ha sido siempre, como no podía ser de otro modo, un equilibrio inestable”. Santamaría, Julián, “El papel del Parlamento...”, *op. cit.*, nota 382, p. 15. En el mismo sentido, López Aguilar, Juan Fernando, “Control parlamentario...”, *op. cit.*, nota 302, p. 217. Y también, Santaolalla López, Fernando, *El parlamento en la encrucijada*, *cit.*, nota 391, p. 16. En sentido contrario encontramos posturas como la de Manuel Ramírez, para quien es irrefutable el hecho de que en su momento el Parlamento fue eje central del sistema político europeo —reacuérdesse por ejemplo en el caso inglés—, por cuanto a éste le corresponde el privilegio de definir la ley, así como el poder de dar nacimiento al gobierno y a cuyo arbitrio quedará la permanencia y caída del último. Ramírez, Manuel, “Problemática actual del Parlamento”, *op. cit.*, nota 391, p. 62. Esta última opinión ya la había expresado en la “Presentación” de la obra que él también edita: *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978, p. 8. Así también, para el profesor Aparicio ese momento de centralidad política del Parlamento transcurre en la época que va desde los años ochenta del siglo XIX hasta el comienzo de la primera guerra mundial, puesto que catalizan una gran parte del funcionamiento político: “la difusa categoría de la «opinión pública» tiene una resonancia especial en las cámaras, que, a su vez, basculan como elemento de enlace entre el electorado y el gobierno; el control parlamentario alcanza sus mayores éxitos sobre el funcionamiento del Ejecutivo. Parecen fundirse, por primera vez, el origen del poder (soberanía popular) con el ejercicio del poder (soberanía parlamentaria)”. Aparicio Pérez, Miguel Ángel, “Parlamento liberal y parlamento actual (algunos rasgos teóricos significativos)”, en Cano Bueso, Juan y Porras Nadales, Antonio (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 79. Ahora bien, en el caso de la supuesta crisis del Parlamento español, el profesor Peces-Barba opinaba, a los pocos años de que España entrara en su etapa democrática, que “en la historia española resultaba un poco absurdo hacer el planteamiento genérico de la disminución del papel del Parlamento cuando, en realidad, no es posible esa comparación que cabe en

más que evidente; pero aún más importante se convierte la facultad de control que ejerce el Parlamento cuando parece que ésta se ha convertido en la única y principal función a realizar, luego de la ya aludida racionalización y de las condiciones políticas que configuraron la centralidad política del gobierno.⁴⁰⁸ En este sentido, podríamos afirmar que se ha pasado de un Parlamento legislador a otro controlador y que todo lo que consista en fortalecer el control redundaría favorablemente en un intento por revalorizar al Parlamento.⁴⁰⁹ Esto último valdría también para los sistemas presidenciales —éste es el caso del sistema político mexicano, que se encuentra, después del 2000, en un proceso de regeneración política sin parangón— en donde el sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*) ayuda considerablemente a la limitación del poder, ya que la crítica que realiza el Legislativo respecto a la actuación del Ejecutivo siempre habrá de influir en el ánimo del electorado; es decir, en el del principal destinatario del control parlamentario.⁴¹⁰

otras democracias”; pero lo cierto es que, continúa él, en España a partir de 1978, se ha producido una presencia real del papel del Parlamento. Peces-Barba, Gregorio, “El papel del Parlamento en la democracia española”, *Parlamento y democracia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982, pp. 13 y ss. Sin embargo, con decadencia o sin ella, como dice Montero, lo cierto es que el Parlamento como institución se ha visto obligado a declarar su superioridad sólo mediante apreciaciones ideológicas o con referencias a los textos constitucionales. En este sentido, aún cuando los parlamentos siguen conservando la máxima legitimidad democrática, su cualidad de portavoces de la voluntad popular, expresada en leyes, resulta insuficiente ante el cúmulo de problemas planteados en las sociedades neocapitalistas; de forma que, ante la complejidad de los problemas económicos de un Estado industrial moderno, el poder político sustancial reside en el Ejecutivo. Montero Gibert, José Ramón, “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 254 y 255.

⁴⁰⁸ López Guerra, Luis, “La regulación constitucional del gobierno...”, *op. cit.*, nota 386, pp. 17 y 18. Así lo hace el profesor Jiménez de Parga, quien considera que “si el Poder Ejecutivo es un poder que se ha incrementado, que se ha reforzado, que ha adquirido una posición predominante en la vida política, sólo con un contrapeso eficaz podrá establecerse ese equilibrio de poderes que hace brotar la libertad de los seres humanos. Por tanto, hay que ver cómo esos mecanismos de supervisión del Parlamento se refuerzan y, sobre todo, se hacen adecuados para el momento actual”. Jiménez de Parga, Manuel, “El Parlamento en la época de los ejecutivos fuertes”, *op. cit.*, nota 286, p. 116.

⁴⁰⁹ Cazorla Prieto, Luis María, *La Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, *cit.*, nota 399, p. 65.

⁴¹⁰ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, pp. 246 y 247.

Por lo tanto, con todo rigor se puede afirmar que el control parlamentario es importante tanto en el régimen presidencial como en el parlamentario, porque como bien dice Vanossi: “existe una «regla de oro» en el ámbito de los sistemas democrático-constitucionales, según la cual, a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles; o sea, que cada vez que se dilata la órbita de la competencia del poder, se deben ajustar consiguientemente los resortes y mecanismos del respectivo régimen de control”,⁴¹¹ en resumen, “todo robustecimiento de una parte ha de contrapesarse por la otra y, así, no se romperá el equilibrio por ninguna de las dos partes”.⁴¹²

Por último, si es que alguna vez existió o no esa supuesta centralidad del sistema por parte del Parlamento, podríamos recordar las palabras de Aron dirigidas a aquellos melancólicos que, sobre la base del debilitamiento de la libertad política, califican los procedimientos parlamentarios actuales como meros rituales:

Pero antes de dejarnos llevar por el pesimismo de moda en Francia, recordemos la utilidad del Parlamento, aun desvalorizado, en la República Federal o en Gran Bretaña... la Asamblea sigue siendo uno de los lugares donde el candidato a los cargos elevados debe demostrar de lo que es capaz... por su sola existencia, el Parlamento, incluso rebajado y despojado de su antigua autoridad, suspende sobre los dueños del Estado la amenaza de la que es fácil achicar el significado mientras existe, pero cuya desaparición revela su eficacia.⁴¹³

Pues a fin de cuentas, y como bien se ha dicho, todo esto pone de manifiesto que hablar de una centralidad política del Parlamento no constituye

⁴¹¹ Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, cit., nota 9, p. 182. Esto último también se correspondería con la brillante alegoría de la “red de responsabilidades” que utiliza el profesor Rafael Bustos, pues señala: “debe recordarse que el sentido de una red es no dejar escapar aquello que ha aprisionado. Los hilos de la red están atados. Cuando uno se afloja, el resto ha de apretarse más fuertemente para evitar que la presa escape. Algo parecido ocurre con la responsabilidad de los gobernantes”. Bustos Gisbert, Rafael, *op. cit.*, nota 2312, p. 43. En los mismos términos algo parecido ocurre con los controles en cualquier sistema democrático, ya que si el poder aumenta pero el mecanismo de control no, entonces los demás controles habrán de alcanzar la envergadura necesaria a fin de atajar dicho aumento de poder, tal y como ocurriría con los hilos de la red.

⁴¹² Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 198.

⁴¹³ Aron, Raymond, *Ensayo sobre las libertades*, Madrid, Alianza, 1969, pp. 173-175.

una idea acertada, pero tampoco responde a la realidad. El Parlamento tiene una centralidad política parcial y relativa, pues éste no sólo proporciona la legitimación democrática a todo el sistema político como institución central que es —legitimidad de origen de la institución parlamentaria que, por cierto, se ha hecho ya indiscutible—,⁴¹⁴ sino que permite a la oposición lograr una legitimación de ejercicio del propio Parlamento.⁴¹⁵

Así pues, con este último dato podemos concluir que el control parlamentario adquiere toda su importancia al aparecer como medio principal para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen de continuo a los gobernantes; un medio que es ejercido a través de sus representantes legítimos y que resulta, sin duda, completado por la expresión directa de la voluntad popular en las elecciones legislativas periódicas.⁴¹⁶ En definitiva, necesidad, oportunidad e importancia del control parlamentario del gobierno se conjugan para justificar que la limitación del poder debe existir en cualquier Estado democrático de derecho.

V. TITULARIDAD Y FUNCIONES DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Es igualmente imperativo hacer alusión a otro aspecto crucial en la reconstrucción del concepto de control parlamentario como lo es la titularidad de éste y sus funciones a realizar. Es así porque no cabe duda que la asignación de la titularidad de la función de control parlamentario, así como de sus funciones a realizar, son elementos que deben ser tomados en cuenta para la reconstrucción del concepto de control parlamentario.

1. *Titularidad*

En este orden de ideas, primeramente, la cuestión de la titularidad del control parlamentario debe atender, de manera inevitable, a una realidad política insoslayable, es decir, a la indiscutible primacía del Ejecutivo que, por ejemplo, tanto en las formas parlamentarias de gobierno como

⁴¹⁴ Vega García, Pedro de, “La función legitimadora del Parlamento”, *op. cit.*, nota 294, p. 239.

⁴¹⁵ Cazorla Prieto, Luis María, *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 32 y 33.

⁴¹⁶ Montero, José Ramón, “Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales...”, *op. cit.*, nota 331, p. 205.

en los sistemas presidenciales “suele valorarse positivamente desde la perspectiva de lo que la doctrina contemporánea ha denominado como “gobernanza” o capacidad para atender las demandas de la población”,⁴¹⁷ y que igualmente ha venido a trastocar los postulados clásicos del control parlamentario del gobierno. Por ello, es necesario encarar las situaciones fácticas a las que se debe enfrentar el control parlamentario, ya que en la medida en que aumente el fenómeno de la “hipertrofia gubernamental” igualmente será necesario el incremento de los mecanismos encaminados a controlar la acción del gobierno. Esto último, sin duda, deberá propiciar un cambio en la concepción originaria del control parlamentario cuyo origen se encuentra en el principio liberal de la división de poderes.⁴¹⁸

De acuerdo con ello, es imposible partir de una concepción del control parlamentario que se encuentre anclada exclusivamente en la mera distinción dogmática de unos poderes estatales que han de equilibrarse entre sí, pues de esa forma en ningún caso podrá arrojar una clarificación sobre los sujetos que han de intervenir en el proceso del control del poder. Más al contrario, para la realización y eficacia del control parlamentario en el Estado constitucional democrático actual, han de ser los “poderes reales” quienes en todo caso deberán de equilibrarse.⁴¹⁹

⁴¹⁷ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, cit., nota 36, p. 64.

⁴¹⁸ Es necesario advertir que aquí se defiende una revaloración en los postulados clásicos del control parlamentario que se encuentran enraizados en el principio dogmático de la división de poderes, pero en ningún caso la reformulación de este último. Es decir, esa nueva situación fáctica entre gobierno-oposición no puede, bajo ninguna circunstancia, posibilitar una reconstrucción del principio de *separación de poderes*, ya que una interpretación en sentido contrario no tendría en cuenta que los órganos constitucionales mantienen sustancialmente su estructura formal desde el siglo XVIII; y lo mismo sucede con los procedimientos que se utilizan para alcanzar las decisiones, con lo cual, “esta «petrificación» impide reconstruir la separación de poderes desde la dinámica de la oposición política mayoría-minoría u otras semejantes”. Gámez Mejías, Manuel, *El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 305.

⁴¹⁹ Molas, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *op. cit.*, nota 395, pp. 47 y 48. Y no sólo es una cuestión de equilibrio, sino que, en los términos de Smend, una forma de eficacia integradora de carácter funcional entre los órganos estatales ha de depender de una serie de condiciones: “de la existencia de varios adversarios políticos como portadores de esa dialéctica [oposición política], de la existencia de una base común [reglas de juego] y finalmente de la inclusión de la población en dicha confrontación [opinión pública]”. Por ello dirá que “ahí donde se alcance dicha eficacia integradora, se puede decir que se cumple aquel axioma según el cual la mayoría es la reali-

A. *El Parlamento como órgano*

Por esta razón, de momento habremos de partir del entendimiento de que el órgano constitucional encargado de realizar la función de control político del gobierno ha de ser primeramente el Parlamento, pues, como hemos venido sosteniendo aquí, su calidad de titular de la soberanía popular lo convierte en el órgano representativo por antonomasia, al cual se le garantiza y encomienda la función de realizar la fiscalización de la actividad gubernamental.⁴²⁰ De forma que, en los regímenes parlamentarios de gobierno, la labor de control parlamentario se encuentra expresamente reconocida en los textos constitucionales a favor de este órgano inmediato del Estado que es el Parlamento,⁴²¹ tal y como lo hace la Constitución española de 1978 en su artículo 66.2.⁴²² Sin embargo, aún cuando en las formas presidenciales la función de control parlamentario de gobierno no aparece expresamente reconocida —lo cual para algunos se podría “justificar” por el hecho de que en dichos sistemas el Ejecutivo no depende de la confianza del Legislativo—, lo cierto es que ésta indudablemente ha de existir. Pues ocurre que, con todo y que se parte de una separación rígida de poderes—situación que concita a que cada poder debe respetar la esfera de competencias de los demás poderes, tal y como ocurre en el caso

zación óptima de la libertad”. Smend, Rudolf, “Constitución y derecho constitucional”, *Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 148.

⁴²⁰ Partimos aquí del entendimiento de que formalmente es el Parlamento el titular de la función de control parlamentario, ya que la Constitución, al garantizar el principio de separación de poderes, le garantiza por igual su derecho a criticar la actividad gubernamental. Es así como, siguiendo al profesor alemán Jellinek, observamos que una *garantía jurídica* del Estado de derecho sería la fiscalización que, según él, “se ejerce por la crítica parlamentaria, por medio de interpelaciones, de resoluciones, de información parlamentaria, de las comunicaciones a la corona; medios todos cuya eficacia real y concreta depende de la situación concreta de mayor o menor poder que tenga el Parlamento”. Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, *cit.*, nota 108, pp. 679 y 680.

⁴²¹ Continuando con Jellinek, entendemos por órganos inmediatos aquéllos “cuya existencia es lo que determina la forma de las asociaciones, y cuya desaparición o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente. Tales órganos se llaman inmediatos, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma”. *Ibidem*, p. 488.

⁴²² Artículo 66.2 de la 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”.

del sistema presidencial mexicano—, el órgano Legislativo ha de dedicar gran parte de sus labores parlamentarias a la constante crítica de la actividad del Ejecutivo.⁴²³ En pocas palabras, el equilibrio de poderes, que a su vez es el presupuesto esencial de la función de control parlamentario del gobierno, ha de permitir que dicha función sea reconocida en cualquier Estado democrático-constitucional.

Ahora bien, desde el punto de vista institucional, es el Parlamento como órgano constitucional a quien le corresponde la titularidad del control parlamentario.⁴²⁴ Sin embargo, esto último puede ser aceptado hasta un cierto nivel de abstracción, ya que en ningún caso se corresponde con la realidad político-constitucional del Estado actual la afirmación de que ese órgano representativo del pluralismo político, como lo es el Parlamento, ha de controlar de forma unánime la actividad gubernamental.⁴²⁵ Y ello porque defendemos un concepto de control parlamentario “amplio”, por cuanto reconoce por igual el derecho a ejercer la actividad de control al Parlamento, a alguno de sus miembros (parlamentario) o grupo parlamentario, sin importar en los últimos supuestos la decisión del Parlamento ni la imposición de una sanción.⁴²⁶ Es decir, únicamente de forma general se puede aceptar que el Parlamento controla al Ejecutivo, en tanto que teóricamente son dos órganos constitucionales en un mismo plano de igualdad, pues, ciertamente, en la práctica del control parlamentario del gobierno las dife-

⁴²³ Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *op. cit.*, nota 317, p. 93.

⁴²⁴ Ésta es la posición de García Fernández, quien considera que el único titular de la función de control es el Parlamento, pues recuerda que, según la Constitución, le atribuye, en el caso del sistema político español, a las Cortes Generales la función de controlar la acción del gobierno. García Fernández, Javier, “La función de control del Parlamento sobre el Gobierno”, *op. cit.*, nota 320, p. 46.

⁴²⁵ Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 72 y 77.

⁴²⁶ Efectivamente, la actividad de control parlamentario por parte del parlamentario ha de ser, según el profesor García Roca, “de un claro perfil o contenido político, pues es la crítica política del gobierno, y, en todo caso la discusión pública, el único hilo conductor entre todas ellas. Su móvil será promover el debate parlamentario sobre hechos de interés hasta ese momento conocidos o no por la Cámara, debilitar el gobierno, o hacer evidente su responsabilidad política por los defectos e irregularidades acaecidos en su gestión, pero rara vez la imposición de una sanción, que es algo que normalmente queda fuera de la esfera de poder de un único parlamentario”. García Roca, Javier, “El control parlamentario del gobierno desde la perspectiva individual del Parlamentario”, *op. cit.*, nota 303, pp. 238 y 239.

rentes fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo habrán de poseer diversos grados de interés en la realización de la función de control.

En síntesis, es en este aspecto donde verdaderamente se muestra con mayor claridad la complejidad del ejercicio de la práctica del control parlamentario: como el objeto del control parlamentario es la actividad gubernamental, la importancia y la intensidad con que ha de ser realizada la función de control habrá de ser de mayor envergadura en la fracción opositora al gobierno, pues, a diferencia de lo que ocurre con el o los partidos afines al gobierno —donde el control parlamentario realizado por estos últimos es puramente simbólico, o más bien retórico, ya que es un mero “autocontrol” y no un control propiamente dicho—,⁴²⁷ la oposición parlamentaria estará más interesada en someter a la opinión pública la actuación del gobierno a través de la crítica, siempre responsable, que se haga de la misma.

B. *La oposición política*

En la ya abundante literatura sobre el control parlamentario del gobierno, es completamente aceptado que es la oposición política quien principalmente ha de velar por la continua fiscalización de la actividad ejecutiva. Es decir, es indiscutible que, salvo algunas excepciones como la del profesor Embid Irujo,⁴²⁸ la mutación que trajo el cambio de un par-

⁴²⁷ Es conveniente señalar que tan es capaz la mayoría parlamentaria de realizar el control parlamentario que ésta lo ha llegado a efectuar sobre la actuación de una minoría actual pero que en su tiempo haya sido gobierno, ello con el correspondiente peligro que entraña para el pluralismo político. Al respecto son ilustrativas las palabras de Guerrero Salom: “Sí está clara, sin embargo, la tentación de la nueva mayoría de utilizar tal instrumento, en una paladina perversión doctrinal del mismo, para controlar, no ya las actividades del gobierno o de la administración actual, sino las de otro anterior. O, lo que es más grave, para tratar de «controlar» con mecanismos retrospectivos a la que en ese momento ya es minoría en la Cámara; es decir, la utilización de la mayoría parlamentaria para imponerse y maniatar a la oposición, tratando de impedir que ésta desempeñe el papel que le es atribuido constitucionalmente, y que es imprescindible para la garantía del sistema y para la pervivencia del pluralismo político”. Guerrero Salom, Enrique, “La actualidad del control parlamentario...”, *op. cit.*, nota 300, p. 459.

⁴²⁸ Efectivamente, al seguir de cerca la posición de Sttefani, el profesor Antonio Embid afirma categóricamente que la función de control parlamentario en España radica principalmente en la mayoría parlamentaria, pues fundamentalmente el control parlamentario debe comportar el elemento decisorio, con lo cual, dice él, “el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y

lamentarismo racionalizado por otro mayoritario tuvo como correlato un cambio en la clásica contraposición entre Parlamento-gobierno por otra entre gobierno/mayoría- oposición/minoría.⁴²⁹ De ahí que, con enorme razón se diga que si hay algún agente político interesado en desvelar y exponer ante la opinión pública la acción del gobierno, unida a su discusión y crítica, será la oposición política, pues cabe suponer que ese agente no se incluirá precisamente en la mayoría gubernamental, al menos en supuestos normales.⁴³⁰

Y es que, tal y como ocurre en las formas parlamentarias de gobierno, como la mayoría parlamentaria sirve para proporcionarle estabilidad política al gobierno —lo que en ningún caso debe significar estabilidad del sistema político—,⁴³¹ entonces ésta habrá de utilizar los mecanismos de control o información más suaves,⁴³² y sólo de forma extraordinaria

por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión”. Embid Irujo, Antonio, “El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, p. 11. Por otro lado, encontramos la opinión del profesor Aparico, quien parece renuente a aceptar que el control parlamentario quede únicamente en manos de minoría, pues lo suyo es que “el grupo mayoritario ejerza no sólo la función de apoyo al programa gubernamental, sino también la función de control del gobierno”, para lo cual es “imprescindible el redefinir los respectivos papeles políticos y prestar atención a las reglas del juego democrático”, pues, concluirá que “lo contrario es elevar a la categoría de deber ser lo que desgraciadamente sucede”. Aparicio Pérez, Miguel Ángel, “Parlamento liberal y Parlamento actual (algunos rasgos teóricos significativos)”, en Cano Bueso, Juan y Porras Nadales, Antonio (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, cit., nota 286, p. 84.

⁴²⁹ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, p. 257.

⁴³⁰ López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 160.

⁴³¹ Pues como dice el profesor Cascajo Castro, de esa tendencia a confundir estabilidad gubernamental con estabilidad del sistema político deviene la devaluación institucional que afecta las Cortes Generales, reducidas a un modesto papel de conformación legal de decisiones ajenas. Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria...”, *op. cit.*, nota 330, p. 13.

⁴³² Estos mecanismos de información suaves serían, según Joan Marcet, por ejemplo, las preguntas o solicitudes de informes, pues, por el contrario, la mayoría interviene de forma decidida oponiéndose, o modulando y flexibilizando mediante enmienda, a la aprobación de las proposiciones no de ley, mociones o solicitudes de creación de comisiones de investigación. Marcet I Morera, Joan, “La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el gobierno”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, p. 18.

aqueellos instrumentos tendientes a la dimisión del gobierno. De ahí que, como bien dice el profesor López Guerra, la esencia del control parlamentario no puede buscarse en la posibilidad de exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo; puesto que, como éste comporta la limitación permanente de la acción del gobierno, la supervisión parlamentaria será impulsada por la minoría.⁴³³ Con lo cual, la tendencia a revalorizar el concepto de control parlamentario encuentra una plena justificación ante un “parlamentarismo mayoritario” que, fomentando la disminución de la exigencia de responsabilidad, encuentra un fuerte paralelismo en el aumento del control parlamentario, tanto en sus formas, como en su ámbito y en su intensidad.⁴³⁴ Y de igual forma, esa tendencia prácticamente universal hacia la concentración del poder en manos del gobierno, y que Maurice Duverger acuñó como la figura del “monarca republicano”,⁴³⁵ también se presenta en las formas presidenciales, por ejemplo en el caso de México, donde se observó hasta 1997 una preeminencia notoria del Ejecutivo Federal sobre el Congreso de la Unión, no sólo en la función legislativa, sino también y más preocupante respecto al control parlamentario que debería de ejercer el órgano legislativo.⁴³⁶

⁴³³ López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *op. cit.*, nota 430, p. 161. Y también porque, como hemos venido sosteniendo a lo largo de esta exposición, el control parlamentario no se puede cifrar en el vínculo fiduciario existente entre el Legislativo-Ejecutivo, pues, si bien es cierto que dicho vínculo ha de tener como correlato la exigencia de responsabilidad política del Ejecutivo debido a su legitimación derivada, también es cierto que es un presupuesto de una forma de gobierno determinada —la parlamentaria— pero que, de cualquier forma, el control parlamentario ha de ser presupuesto de cualquier democracia parlamentaria, es decir, de cualquier sistema o forma de gobierno.

⁴³⁴ Aja Fernández, Eliseo, “El control parlamentario del gobierno en las comunidades autónomas”, en Garrorena Morales, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, *cit.*, nota 301, p. 304.

⁴³⁵ Citado por Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano”, *Libro homenaje a Manuel García-Pelayo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, t. I, p. 311.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 312. Aun cuando esta opinión del profesor Fix-Zamudio fue publicada por primera vez hace ya casi tres décadas no deja de tener amplia validez en los momentos actuales, pues resulta evidente que no sólo con la alternancia del poder, producida a partir del 2000, se puede hablar de una independencia material en las funciones legislativas y sobre todo en las de control en México, sino que aún está pendiente el reforzamiento jurídico-constitucional de la oposición política en el sistema político mexicano.

En este sentido, si recordamos que el objetivo de la racionalización del poder en los sistemas parlamentarios era mitigar la precaria estabilidad gubernamental por la vía de los controles políticos, entonces, perfectamente tendría razón el profesor Diego Valadés al afirmar que la racionalización del sistema presidencial conseguiría aminorar la excesiva discrecionalidad de los ejecutivos, también a través de los controles políticos.⁴³⁷ De forma que esa racionalización del sistema presidencial no bastará únicamente con el reconocimiento que se haga de los partidos políticos y el ulterior pluralismo político,⁴³⁸ sino que deben establecerse los “instrumentos que otorguen específicamente a la oposición el carácter de entidad constitucionalmente protegida”.⁴³⁹ Esto encuentra plena justificación porque, como bien dijera el profesor García-Pelayo:

...es lo cierto que más allá de la independencia formal entre el gobierno y el Parlamento, hay una dependencia común hacia un centro decisorio localizado en un partido o coalición de partidos, relativizándose así la clásica división horizontal de poderes tácita o expresamente establecida en

⁴³⁷ Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 28, p. 57.

⁴³⁸ En este sentido, como bien señala el profesor Miguel Eraña, es cierto que “si bien el ordenamiento mexicano no tiene literalmente constitucionalizado como valor superior el pluralismo político, implícitamente se asume a través de los preceptos constitucionales sobre los partidos políticos (artículo 41 CM), los grupos o agrupaciones parlamentarias (artículo 70 CM), las concepciones democráticas del ordenamiento y del Estado (artículos 3o., 39 y 40 CM) y, de manera explícita, a través de la legislación electoral y del Congreso de la Unión, ésta última adjetivada principalmente en la Ley Orgánica y el Reglamento para su Gobierno interior (LOCGEUM y RIC)”. Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias. Estudio comparado sobre las funciones del pluralismo político en México y España*, México, Porrúa, 2004, p. 68. Ahora bien, tal y como lo señala el profesor José Luis Prado al referirse al sistema político mexicano, la existencia del pluralismo no es suficiente para garantizar la consolidación de la democracia, sino que igualmente se requiere garantizar la presencia de la oposición, “elemento *sine qua non* de una democracia”; pues dirá: “Una democracia se caracteriza, en efecto, esencialmente por una serie de elementos como lo son la elección de los gobernantes por los gobernados, mediante elecciones periódicas y sinceras, la existencia de una oposición al gobierno, la existencia de críticas al gobierno, la garantía de hacer valer los derechos y libertades fundamentales”. Prado Maillard, José Luis, “Las relaciones de los órganos del poder político en el nuevo contexto político mexicano”, *Criterio Jurídico*, Santiago de Cali, Pontificia Universidad Javeriana, 2006, pp. 159 y 160.

⁴³⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano”, en Morodo, Raúl y De Vega, Pedro (dirs.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2001, t. II, p. 957.

la Constitución, quedando sustituida por la otra existente entre gobierno-mayoría parlamentaria, de una lado y, oposición (minoría) parlamentaria, de otro.⁴⁴⁰

Por ahora nos basta con señalar que resulta más que evidente que la prevención o, mejor dicho, la reducción de la fuerza política de esa irrefrenable *longa manus* del Poder Ejecutivo⁴⁴¹ puede ubicarse en asignarle la titularidad del control parlamentario, de forma principal, a la oposición política, pues si bien es cierto que la mayoría parlamentaria posee el poder de ejercitar el control parlamentario en el momento en que lo desee, también es cierto que ésta sólo lo ejercerá de manera extraordinaria, en cuyo caso tendrá mayores consecuencias político-constitucionales, esto último debido a su propia condición de mayoría.⁴⁴² En definitiva, tal y como lo afirman los profesores Montero y García Morillo: “el control de la mayoría es, para el correcto funcionamiento del sistema, tan importante o más que el realizado por la minoría”.⁴⁴³ Pero quizás sea más acertado

⁴⁴⁰ García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 113 y 114. Dice el profesor De Vergottin al respecto: “La manifiesta «simbiosis» entre Parlamento y gobierno significa la superación de la hipótesis de la separación de poderes tradicionalmente entendida, quitando al parlamento, en cuanto unidad homogénea, el papel de principal controlador de la actividad del Ejecutivo”. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, p. 256.

⁴⁴¹ Cascajo Castro, José Luis, “La forma parlamentaria...”, *op. cit.*, nota 330, p. 16.

⁴⁴² En este sentido, tal y como afirma el profesor González-Trevijano, es necesario puntualizar que la titularidad del control parlamentario se desarrolla de manera prioritaria, tanto cualitativa como cuantitativamente, por parte de la oposición, pero ello no obsta para que se asigne la titularidad del control parlamentario de manera exclusiva a las minorías, sin admitir la posibilidad, con todas las matizaciones que se quiera, de una acción de control parlamentario por parte de la mayoría. González-Trevijano, Pedro, “De nuevo sobre el control parlamentario. Una propuesta de teoría general”, *op. cit.*, nota 342, pp. 364 y 365. De acuerdo con esto último, el profesor Cazorla Prieto enumera tres causas por las que resulta imposible deslindar a la mayoría de la función de control: primera porque “la experiencia muestra que la mayoría parlamentaria ejerce tareas de supervisión, pues la relación grupo-parlamentario no es tan automática y obediencia como alguno de los comentaristas de la crisis de la institución parlamentaria pudieran pensar”; igualmente porque en la formación y número del grupo parlamentario “hay una más amplia representación de intereses que en el gobierno controlado; y, por último, porque “el grupo parlamentario es más sensible a ciertas materias como fruto de la exposición permanente al exterior a la que está sometido”. Cazorla Prieto, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., nota 399, p. 81.

⁴⁴³ Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J., *El control parlamentario*, cit., nota 355, p. 52.

afirmar que “podría decirse que corresponde a las Cortes la titularidad formal del control, y a los miembros de las Cortes (y singularmente a la minoría), la titularidad material”.⁴⁴⁴

2. *Funciones del control parlamentario*

Como señalábamos más arriba, la titularidad del control parlamentario, según el concepto que aquí se defiende, no es exclusiva de ningún órgano en especial, sino que principalmente ha de ser ejercido por la oposición política. Ahora bien, indudablemente el control parlamentario del gobierno contiene un elemento teleológico, razón por la cual, las diversas funciones de éste habrán de comportar diversos signos, según sea el órgano que lo realice. Es decir, las funciones del control parlamentario se presentarán de manera diferente, bien que éste sea realizado por el Parlamento en su conjunto —obviamente con las matizaciones que ello comporta—, bien por la mayoría parlamentaria —si se trata de un sistema parlamentario de gobierno— o los partidos afines al Ejecutivo —en el caso de las formas presidenciales—, o bien por la oposición parlamentaria. En este último supuesto, el control parlamentario habrá de ser mucho más acuciente en comparación con los anteriores. Esto por cuanto, como se ha venido insistiendo aquí, si el objetivo del control parlamentario es emitir un juicio crítico sobre la actividad gubernamental, a través de cánones no preestablecidos y de oportunidad política, entonces, ese factor de equilibrio que ha de mediar entre los “poderes reales” que intervienen en el juego político indudablemente ha de ser el control parlamentario realizado por la oposición parlamentaria.⁴⁴⁵

Por otro lado, para un sector importante de la doctrina toda actividad a realizar en sede parlamentaria ha de ser considerada como actividad de control.⁴⁴⁶ Ciertamente, el ámbito en el que se mueve el control parlamen-

⁴⁴⁴ López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *op. cit.*, nota 30, p. 163.

⁴⁴⁵ Pues como bien dijera el profesor Álvarez Conde, el análisis de las funciones del Parlamento debe ser enfocado desde el prisma de las relaciones entre mayoría y minoría parlamentaria, es decir, éste no puede llevarse a cabo desde una visión estática, sino que ha de atender a esa relación dialéctica mayoría/minoría parlamentaria, la cual supone el intento de un nuevo equilibrio entre los poderes del Estado. Álvarez Conde, Enrique, *op. cit.*, nota 314, p. 134.

⁴⁴⁶ Ésta es la postura defendida por el profesor Rubio Llorente, quien señala que “no hay procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una

tario es sumamente amplio, pero resulta necesario delimitar perfectamente el radio de acción de éste. De esta forma las diferentes funciones que puede realizar el control parlamentario nos permitirá distinguir y, según sea el caso, medir la intensidad del mecanismo de control parlamentario que se ejecuta, ya que, insistimos nuevamente, éste no ha de ser ejercido únicamente por la oposición —aunque sí principalmente—, sino que también harán lo propio la mayoría y el Parlamento como órgano.

De acuerdo con esto, en las formas parlamentarias de gobierno, tal y como en España lo señala el artículo 66.2 de la CE, al Parlamento le corresponderían formalmente tres funciones a realizar: la legislativa, la presupuestaria y la de control. Esta última función, la de control, atendería al hecho del vínculo fiduciario entre el Parlamento y el gobierno —razón por la cual surge la exigencia de vigilancia por parte de los titulares de la soberanía, a través de sus representantes, sobre la forma en que el gobierno ejecuta las decisiones legislativas y hace uso de los recursos presupuestarios aprobados por el Parlamento—.⁴⁴⁷ Pero también en las formas presidenciales de gobierno el Parlamento tiene la potestad de controlar la actividad del gobierno, aun cuando este último no sea emanación política del primero.⁴⁴⁸ Es decir, aun cuando el texto constitucional no reconozca literalmente una facultad de control sobre la actividad gubernamental a favor del Parlamento, lo cierto es que la rígida separación de poderes que caracteriza dicho sistema político presupone una serie de frenos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo —*checks and balances*—,⁴⁴⁹ con lo cual la

perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 256. Y, como hemos visto ya anteriormente, en similares términos está la opinión del profesor Aragón Reyes, quien considera que el sentido elástico del control parlamentario es su principal cualidad, “pues sus efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención hasta la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización”. Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, *cit.*, nota 202, pp. 166 y 167; Aragón Reyes, Manuel, “Control parlamentario”, *op. cit.*, nota 317, p. 1677.

⁴⁴⁷ Pérez Royo, Javier, *Curso de derecho constitucional*, *cit.*, nota 314, p. 774.

⁴⁴⁸ Zuñiga Urbina, Francisco, *op. cit.*, nota 281, pp. 374 y ss.

⁴⁴⁹ En efecto, en ninguno de los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución mexicana de 1917 —donde se enumeran las facultades exclusivas tanto del Congreso de la Unión como de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores respectivamente— se menciona de manera expresa la función de control parlamentario por parte del órgano legislativo. Sin embargo, tal y como señala Diego Valadés, cuando al recordar la conclusión a la que llegó Walter Bagehot en cuanto a que el sistema de controles era más eficaz en los regímenes

posibilidad del control parlamentario del gobierno es más que latente, y por consiguiente impregna casi por completo la relación existente entre ambos poderes estatales.

Sin embargo, si bien es cierto que la facultad de creación del derecho le corresponde única y exclusivamente al órgano legislativo, también es cierto que, tanto en las formas parlamentarias como en las presidenciales de gobierno, es el gobierno quien de hecho elabora las leyes; bien sea a través de figuras jurídicas-constitucionales como los decretos legislativos o los decretos-leyes, o bien a través de situaciones fácticas en las que, tanto la disciplina de partido como las peculiaridades de cada sistema, hacen que la mayoría parlamentaria o los partidos afines al gobierno legislen a voluntad del Ejecutivo. En tal sentido, como bien dice el profesor Michael Nuñez, es imperativo el control de esa capacidad legislativa del gobierno, a fin de evitar vulneraciones al principio liberal consubstancial al Estado constitucional y expresado en el principio de la división de poderes como forma de control del poder y en la defensa a ultranza de los derechos fundamentales.⁴⁵⁰ Y lo mismo ocurre con la función presu-

presidenciales, ya que existe una diferenciación orgánica y funcional que evita la concentración y auspicia el control, afirma que ello es así porque, aunque disminuya parcialmente el incentivo para los consensos, aumenta la inclinación a aplicar los controles con mayor intensidad. Y es que, como bien dice el autor, precisamente por la falta de acuerdos, los agentes políticos tienden a cuestionar a los adversarios de manera más frecuente, y para este objeto utilizan, entre otros, los instrumentos de control. Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., nota 28, pp. 52 y 54.

⁴⁵⁰ Y es que, como bien lo apunta el profesor Michael Nuñez, la intervención directa del Ejecutivo en la vida social, económica y política, en el marco del Estado social de derecho, se realiza utilizando varios medios institucionales, entre los cuales se encuentran, cada vez con más frecuencia, la llamada legislación delegada y la legislación de emergencia. De ahí que para nuestro autor, esto suponga una nueva concepción del principio de división de poderes, y que por lo tanto supere su aspecto puramente dogmático. Nuñez Torres, Michael, *op. cit.*, nota 299, pp. 33 y 51. Ahora bien, para algunos constitucionalistas, como es el caso del profesor Portero Molina, cuando el Parlamento se pronuncia sobre un decreto-ley no está ejerciendo una actividad de control, sino más bien, según él: “el órgano, o la fracción de órgano que es el Congreso, expresa su voluntad mediante un voto, y los efectos jurídicos de esa expresión de voluntad son precisos y determinan la decisión pretendida por el gobierno”. Portero Molina, J. A., “El control parlamentario del gobierno”, en Monreal, Antoni (ed.), *La división de poderes: el Poder Legislativo*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1998, p. 55. Sin embargo, nosotros no compartimos esta última opinión, pues independientemente de que la voluntad que anida en un decreto-ley proviene del gobierno, es innegable que la promulgación de éste, por parte del Parlamento, constituye completamente un control, pues, como lo indicaba Hen-

puentaria, donde no hay que olvidar que es el gobierno quien, auxiliado por instrumentos de especialización en todas las materias para el desarrollo de la administración de los recursos estatales, somete a consideración del Parlamento el destino de los recursos económicos que previamente este último ha creado, a fin de que pueda cumplir con sus funciones constitucionalmente encomendadas. De forma que la situación presupuentaria se torna similar a la legislativa por cuanto ese “monopolio de facultades” se ve afectado por el aumento desmedido de la influencia del gobierno sobre su grupo parlamentario y, ya sea el caso, de sus aliados políticos,⁴⁵¹ pues con razón se ha dicho que la función presupuentaria es una “expresión concreta de las relaciones entre las Cortes Generales y el gobierno y el predominio de este último”.⁴⁵²

nis: “si el producto final del trabajo parlamentario —las leyes— podría considerarse correcto, era debido a expensas de las otras tareas parlamentarias, la discusión pública y el control público del Ejecutivo”. Citado por Figueruelo Burrieza, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 14, 1988, p. 19. Y a mayor abundamiento sobre la función del control parlamentario sobre los decretos-leyes, el Tribunal Constitucional español, al menos hasta el 2001: “ha entendido que la «extraordinaria y urgente necesidad» que exige la Constitución para que el gobierno pueda dictar un decreto-ley es un parámetro de carácter político, que corresponde controlar al Congreso de los Diputados, y por consiguiente a la mayoría”. De ahí que perfectamente se diga que “el Parlamento no dispone pues del monopolio para dictar normas con rango de ley”. Pau Vall, Francesc, “La función parlamentaria de control”, *Las funciones de los parlamentos en Italia y en España*, Navarra, Aranzadi, 2001, p. 138.

⁴⁵¹ Esto último ha sido claramente puntualizado en España por el profesor Cazorla Prieto, pues, luego de señalar que “el control político de la ejecución del presupuesto reviste hoy gran importancia”, afirma que “el gobierno ha ido ganando posiciones frente al Legislativo en todo cuanto afecta al mundo del presupuesto y, dentro de éste, sobre todo en el campo de la ejecución del mismo”. Cazorla Prieto, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, cit., nota 399, p. 75. A lo que se podría aunar el formalismo con que se tramita la aprobación de los presupuestos, aspecto que, por cierto, por ejemplo en Francia hace que la oposición movilice sus primeras espadas. Sánchez Morón, Miguel, *El control de las administraciones públicas y sus problemas*, Madrid, Espasa, 1991, p. 83. Por otra parte, en México el profesor Carpizo ha advertido sobre lo triste y peligroso que supone la no aplicación de controles efectivos a los gobernantes, y más en lo que a cuestiones financieras se refiere, pues, en su opinión, el Ejecutivo Federal ha usufructuado —principalmente hasta el año 2000— el “poder del bolsa” que la Constitución le ha otorgado al órgano legislativo. Carpizo McGregor, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 149.

⁴⁵² Sole Tura, Jordi y Aparicio Pérez, Miguel A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 200.

Analizadas así las cosas, una conclusión adelantada sugeriría que la única función que aún detenta el Parlamento sería la de control —y ello bajo la advertencia de que únicamente sólo una fracción de éste la ejerce a plenitud, es decir, la oposición parlamentaria—. Sin embargo, eso sería un craso error. En cualquier Estado que se reconozca el elemento democrático como principio rector, el Parlamento habrá de ser el creador de la ley.⁴⁵³ Y es que, aun cuando en el seno de éste se presenten situaciones fácticas —nos referimos a la confusión entre gobierno y mayoría parlamentaria—, la última palabra la tienen las diferentes fuerzas políticas reconocidas en el Parlamento,⁴⁵⁴ siendo esa la garantía institucional de la que hablaba Schmitt.⁴⁵⁵ Bajo esta línea argumentativa, el Poder Legislativo debe seguir cumpliendo con su función legislativa directa indispensable, delegando la función legislativa, por ejemplo, a través de leyes de delegación, de modo que mantenga una posición del control de la actividad desplegada por el Ejecutivo.⁴⁵⁶ Por esta razón, hoy más que nunca el control parlamentario

⁴⁵³ Pues es necesario no olvidar que, como bien lo apunta Molas, la primera de las funciones de los parlamentos es la *función representativa*, de la cual se derivarán todas las demás funciones que, por mandato constitucional, tiene encomendadas. Molas, Isidre, *Derecho constitucional, cit.*, nota 339, p. 129. Este resulta ser el hilo conductor en nuestro trabajo, pues la función de control que constitucionalmente le está asignada al Parlamento, le corresponde en su calidad de representante de los titulares de la soberanía, es decir, del pueblo. Pues de ahí se desprende que la Constitución, entendida ésta como un contexto abierto de elementos, como bien dice el profesor Zagrebelsky, mantenga abiertas las posibilidades al legislador para “ejercitar su derecho a contribuir políticamente a la formación del ordenamiento jurídico”. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil, cit.*, nota 262, pp. 152 y 153.

⁴⁵⁴ Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna, cit.*, nota 425, p. 51.

⁴⁵⁵ Efectivamente, cuando Schmitt daba los trazos de su “concepto ideal de Constitución” señalaba con ello las garantías de la libertad burguesa, y advertía que una garantía contra el abuso del poder del Estado radicaba en la llamada *división o distinción de poderes*, pues de esta forma se creaban medios o métodos del control sobre el Estado, a fin de evitar ataques provenientes de este último, al igual que se introducían frenos en el ejercicio del poder público. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución, cit.*, nota 6, pp. 60 y 62.

⁴⁵⁶ Núñez Torres, Michael, *op. cit.*, nota 299, p. 33. Por ello al profesor Santamaría Pastor no le falta razón cuando afirma que la consideración de los productos reglamentarios como algo ajeno al ámbito parlamentario no puede basarse ni justificarse en la teoría de la separación de poderes, pues en la actualidad las relaciones entre poderes se mueven en la dialéctica minoría/mayoría parlamentaria y gobierno, con lo cual parece evidente que este último órgano no puede invocar en su beneficio una regla de separación respecto de una realidad en que tal separación ya no existe. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “La actividad del gobierno y de la administración pública...”, *op. cit.*, nota 295, pp. 468 y 469.

es la principal actividad de los parlamentos contemporáneos, el cual debe de ser ejercido bien por el Parlamento como órgano, por la mayoría política representada en él o bien, mejor y más importante aún, por la oposición parlamentaria,⁴⁵⁷ pues con razón se ha dicho que “el control parlamentario es un elemento capital para consolidar el pluralismo político y hacer posible la alternancia del poder, contribuyendo a ilustrar la opinión pública y en última instancia al futuro elector”.⁴⁵⁸

De ahí que no se pueda hablar ni de una función restrictiva de control parlamentario a unos determinados actos del Parlamento, ni de otra tan amplia que no se alcance a distinguir lo que es una función de control de otra que sencillamente no lo es. El control parlamentario habrá de comportar diversos tipos de funciones, pero ello dependerá del órgano que lo ejecute o de la finalidad a alcanzar por el mecanismo de control de que se trate. Sin embargo, tal situación será analizada con mayor detenimiento cuando se estudien los diversos mecanismos de control parlamentario que reconocen los dos sistemas de gobierno objeto de la comparación: el español y el mexicano. Por ahora, nos basta con trazar de manera breve y genérica los diferentes tipos de matices que pueden tomar los mecanismos de control parlamentario. Pero antes, un dato capital que condicionará todo el análisis ulterior. Éste consistiría en que los mecanismos de control parlamentario no tienen necesariamente que comportar una única función; pues, por ejemplo, algunos de ellos, como las preguntas, podrán ponerse en marcha con la intención de recabar alguna información, sin embargo, incidentalmente dicho mecanismo puede suscitar un debate que

⁴⁵⁷ Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes...”, *op. cit.*, nota 435, p. 265. Ahora bien, tal y como lo señalan los profesores Jordi Sole y Miguel Aparicio, parecería que la actividad de control parlamentario estaría actualmente comportando un incremento respecto a la actividad de otras instituciones, en especial sobre el Ejecutivo; sin embargo, afirman ellos, no se puede estar seguros que esa tendencia expansiva de la función de control sea real y verdadera, por lo menos en lo que a las Cortes Generales españolas se refiere. Sole Tura, Jordi y Aparicio Pérez, Miguel A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, *cit.*, nota 452, p. 207. Por el contrario, García Herrera considera que, al quedar el Parlamento reducido a mera caja de resonancia y a última sede de un debate producido con diversa intensidad en foros previos, no hay, pues, un protagonismo y capacidad de condicionar la labor del gobierno, sino una tarea notarial en la que se levante un acta del desarrollo del debate social. En definitiva, que para él, el control se realiza fuera de Parlamento, es decir, es ya un control social. García Herrera, Miguel Ángel, “Mayoría, minoría y control parlamentario”, *op. cit.*, nota 287, p. 220.

⁴⁵⁸ Aguilar de Luque, Luis, *op. cit.*, nota 317, p. 79.

concluya en un cambio en la dirección política del gobierno.⁴⁵⁹ De esta forma, un mismo instrumento de control podrá incardinarse en una o varias de las funciones del control parlamentario.

A. *Función de información e inspección*

En una primera línea debemos señalar la importancia de la función de información e inspección que comporta el control parlamentario por dos razones fundamentales. Primeramente porque dicha función encuentra sus orígenes junto con el Parlamento mismo. Es decir, originalmente el Parlamento o, mejor dicho, las asambleas estamentales —quienes por cierto, únicamente representaban algunos intereses particulares— surgen como una especie de contrapeso frente a un monarca absoluto que, actuando como representante exclusivo de aquella unidad política,⁴⁶⁰ les solicita su autorización para la imposición de la carga tributaria. De esta forma, ese *power of the purse* está en el origen clásico de la consolidación del Parlamento frente a las exigencias del rey;⁴⁶¹ y de ahí que las asambleas tuvieran la prerrogativa de fiscalizar o inspeccionar —por decirlo de alguna manera, y obviamente de forma diferente a la actual, pero en el fondo se trata del mismo fin— el destino que el monarca le diese a dichos recursos económicos.⁴⁶² Y en segundo lugar porque esa prístina función del Parlamento es, sin lugar a dudas, la principal tarea a realizar en cualquier democracia parlamentaria del siglo XXI, en lo que al control parlamentario se refiere.⁴⁶³ Y es que la función de control sólo alcan-

⁴⁵⁹ Lavilla Rubira, Juan José, “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2037-2040.

⁴⁶⁰ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 217.

⁴⁶¹ Barberán López, José Manuel, “Control parlamentario y Tribunal de Cuentas”, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 88.

⁴⁶² Mosca, Gaetano, *Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p. 57.

⁴⁶³ Sin embargo, para el profesor De Vergottini, las competencias de información y comprobación del control parlamentario se han reducido, como consecuencia de una tendencia a trasladar el ámbito de la garantía hacia órganos imparciales. Ahora bien, dado que la función de control es esencial para la función de garantía, el papel de los tribunales constitucionales se ha visto incrementado, pues éstos se convierten funcionalmente en instancias de apelación respecto de decisiones políticas legislativas. De Vergottini, Giu-

za su más profundo sentido en cuanto que es un medio indispensable para el ejercicio de control parlamentario,⁴⁶⁴ ya que, como se ha venido señalando, si la oposición política es la principal responsable de llevar a cabo dicha función, entonces, ésta únicamente podrá activar el control parlamentario solicitando información, a fin de poder fiscalizar la actividad gubernamental y con ello posibilitar el debate, pero con muy pocas posibilidades de influir en un cambio en la dirección política del gobierno.⁴⁶⁵ Es decir, como una consecuencia del principio de estabilidad gubernamental, con el control parlamentario no se pretende, necesariamente, derribar al gobierno, salvo casos excepcionales, sino mantenerlo continuamente sujeto a control, lo cual implica, ciertamente, alguna responsabilidad, pero que no tiene necesariamente por qué conducir a su dimisión.⁴⁶⁶

seppe, “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *op. cit.*, nota 287, p. 30. Pero aun así, la minoría u oposición parlamentaria pueden continuar, aunque sea de manera indirecta, con su labor *pública* de control parlamentario ante el Tribunal Constitucional, de forma que, por esta vía, “condicione la actuación de la mayoría parlamentaria-gubernamental e incide en el sistema parlamentario de gobierno”. Montilla Martos, José A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 16 y 17. Así pues, en España el artículo 162.1 de la CE a) menciona entre los sujetos legitimados para plantear un recurso de inconstitucionalidad “contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley” a cincuenta diputados o cincuenta senadores. Por su parte, el ordenamiento constitucional mexicano señala, en su artículo 105, que el quórum exigible para interponer el recurso de inconstitucionalidad es el equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados, o treinta y tres por ciento de los senadores, con lo cual, como dice el profesor Miguel Eraña: “salvando las modalidades de composición que cada ordenamiento depara a sus cámaras legislativas resulta evidente que, en principio, las minorías del Congreso de la Unión padecen mayores dificultades en la consecución de tal quórum-legitimación (comparándoles con las minorías españolas)”. Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, *cit.*, nota 438, p. 233.

⁴⁶⁴ Aragón Reyes, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 13.

⁴⁶⁵ De ahí que el profesor Luis López Guerra afirme que “la función de control representa, sobre todo, una función de información, y que es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento o, para ser más exactos, de la minoría en la oposición”. López Guerra, Luis, “La función de control de los parlamentos: problemas actuales”, p. 246. Por su parte, García Herrera, sostiene que “al disponer de la válvula de la información se puede concentrar la atención en aquellos asuntos susceptibles de atraer la atención social...”. García Herrera, Miguel Ángel, “Mayoría, minoría y control parlamentario”, *op. cit.*, nota 287, p. 220.

⁴⁶⁶ Álvarez Conde, Enrique, *Curso de derecho constitucional*, *cit.*, nota 314, p. 156.

Ahora bien, obviamente, cuando hacemos mención de esa solicitud de información que por ejemplo realiza la oposición parlamentaria con el interés de fiscalizar la actividad gubernamental, no la estamos considerando como un *prius* del control parlamentario, pues dicha actividad, la solicitud, es ya un control en el momento en que ésta se ve formalizada, y con independencia de su resultado final.⁴⁶⁷ Por eso, en efecto, la información es un presupuesto del control parlamentario,⁴⁶⁸ pero ello no obsta para

⁴⁶⁷ Ésta es la opinión de Juan José Lavilla, quien afirma que la efectividad en la solicitud de información “constituye un *prius* del control parlamentario digno de tal nombre”. Pues considera que, en efecto, tal finalidad la puede cumplir las preguntas y las interpellaciones, “pero su carácter público y la posibilidad de enjuiciar políticamente a través de ellas la acción del gobierno hace que su carácter de instrumento de obtención de información se vea muy frecuentemente desplazado por su condición de instrumento de control político en sentido estricto”. Lavilla, Juan José, “Control parlamentario del Ejecutivo en España”, en López Pina, Antonio (dir.), *Democracia representativa y parlamentarismo*, Madrid, Secretaría General del Senado, 1994, pp. 267 y 268. Ello nos obliga a cuestionarnos si únicamente los controles políticos en sentido amplio han de poseer un carácter público y la posibilidad de enjuiciamiento político? O es que ¿acaso los controles políticos en sentido estricto son aquellos cuyo único interés es saciar la curiosidad de algún parlamentario, es decir, sin la intención de control alguno? Todo lo contrario, como bien dice el profesor Aragón: “la información parlamentaria no tiene como finalidad genuina saciar el afán de conocimiento (o la simple curiosidad) de los miembros de las Cámaras, sino suministrar la base necesaria para que el control parlamentario sea una realidad y no una apariencia. Sin información, claro está, se hace muy difícil que pueda haber control”. Aragón Reyes, Manuel, “Información parlamentaria y función de control”, *op. cit.*, nota 344, p. 13. En este sentido, nos parece más acertada la puntualización que hace García Roca, quien, aún cuando entiende por información una fase previa al control, no duda en señalar que “nadie archiva información si no es para utilizarla o procesarla. Tener información es tener poder y posibilidades de contrapesar a quien lo tiene... De manera que, a veces, la mera solicitud de información sobre un ámbito lleva ínsita, en sí misma, una crítica política y ofrece una ocasión para debatir sobre ese objetivo o actividad que el parlamentario reprocha al gobierno”. García Roca, Javier, “El control parlamentario del gobierno...”, *op. cit.*, nota 303, p. 243.

⁴⁶⁸ El derecho a la información es un presupuesto del control parlamentario por cuanto el Tribunal Constitucional español, a partir de su Sentencia 161/1988, ha declarado que la facultad de solicitar información por parte de los diputados individuales se integra en el ámbito del derecho fundamental reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución española. Sin embargo, aún cuando este derecho fundamental en ningún caso es absoluto —puesto que habrá de conocer de ciertos límites (verbigracia el artículo 105 CE b) por seguridad del Estado, la averiguación de delitos, y la intimidad de las personas)— lo cierto es que, tal y como lo ha señalado García Roca, “la exclusión de esta facultad del estatuto de un parlamentario devaluaría su figura sensiblemente al privarle de una de las potestades que le hacen reconocible, pues la posesión de una adecuada y singularizada

que se le considere como una etapa previa al control parlamentario propiamente dicho, pues, como se dijo anteriormente, cualquier mecanismo de control contiene un *telos* y, en este caso, la finalidad del mecanismo de control parlamentario de información es transmitir el gobierno un sentimiento de supervisión parlamentaria de continuo sobre sus actividades. Por lo tanto, es necesario que, como bien dijera el profesor Rubio Llorente, la reconstrucción del concepto de control parlamentario exija algo más que juegos de palabra o distinciones formalistas que no lleven a ninguna parte.⁴⁶⁹ De forma que, es innegable que la solicitud de información es parte misma de ese proceso del control parlamentario, con independencia de si ésta llega o no a activar alguna otra función dentro del proceso que aquí analizamos.

B. Función de publicidad y debate

Por otro lado, no cabe duda que el gobierno verá aumentada la sensación de estar continuamente vigilado o fiscalizado cuando la función de control parlamentario consiga la discusión y exposición en sede parlamentaria respecto a la actividad gubernamental. Así las cosas, la publi-

información por los miembros de las Cámaras es imprescindible para el correcto ejercicio de todas las funciones parlamentarias y, en especial, porque las solicitudes individuales de información son uno de los principales medios que permiten al representante ejercer una continuada discusión pública de la acción del gobierno”. García Roca, Javier, “El control parlamentario del gobierno...”, *op. cit.*, nota 303, pp. 259-261. Estos límites a los que se hacía alusión anteriormente también han sido expresamente señalados por el Tribunal Constitucional alemán, afirmando que dichas limitaciones del deber de dar información se determinan por la competencia del *Bundestag* y los intereses de guardar secreto. De tal suerte que para que el *Bundestag* pueda ejercer su función de control, éste deberá emplear fórmulas legales, existiendo, pues, un área vedada para el control, parlamentario de “iniciativa, deliberación y actuación por principio inexplorable en el que se incluye el proceso de la formación interna de la voluntad (BVerfGE 67, 100, 139)”. Von Bogdandy, Armin y Forsthoff, Ulrich, “El derecho del *Bundestag* y de sus miembros a recibir información”, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 189-192. Por último, cabe señalar que resulta sumamente importante la clara delimitación de la actividad de solicitud de información, a fin de prevenir que se niegue indebidamente a los parlamentarios el acceso a información probadamente necesaria para el ejercicio de sus atribuciones. Lavilla Rubira, Juan José, “Congreso de los diputados...”, *op. cit.*, nota 459, t. III, p. 2056. Sobre las limitaciones del control parlamentario en lo que a material clasificado se refiere en el derecho constitucional comparado, véase: Guevara Bermúdez, José A., *Los secretos de Estado: razones, sinrazones y controles en el Estado de derecho*, México, Porrúa, 2004.

⁴⁶⁹ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 255.

dad del control se convierte en una característica esencial de la actividad parlamentaria, “pues, en realidad, la discusión en el Parlamento se convierte en discusión ante la opinión pública”.⁴⁷⁰ Entonces, y por tanto, esta función de publicidad y debate esta íntimamente ligada al concepto de opinión pública, considerada esta última como la discusión y expresión de los puntos de vista del público sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y sobre todo al poder.⁴⁷¹ De forma tal que, para Heller, la opinión pública es un elemento de gran importancia para la unidad estatal, puesto que “cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado”.⁴⁷² Por este motivo, con mucha razón se puede considerar que “todo en el Parlamento es actividad de control bajo el común denominador de la reflexión en público”,⁴⁷³ pues, ciertamente, a través del debate y la publicidad en el desempeño del control parlamentario se consigue alcanzar un desarrollo democrático de la sociedad, con lo cual, la opinión pública, al legitimar la vida política de un determinado sistema de gobierno, marcará la diferencia entre un sistema político democrático y otro dictatorial.

De ahí se explica que cuando C. Schmitt enumera los principios en que se sustenta el parlamentarismo —al que en realidad critica—, recuerde que lo esencial del Parlamento es la deliberación pública de argumento y contraargumento, el debate público y la discusión pública; de modo que la publicidad se transforma en el absolutamente eficaz instrumento de control.⁴⁷⁴ Además, Kriele dirá que el fundamento histórico del parlamentarismo no es la *discusión* sino la *dialéctica*, pues ella contribuye a largo plazo a la modificación de opiniones, aun cuando ésta opere lenta y paulatinamente —es decir, a la rectificación que realice

⁴⁷⁰ López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *op. cit.*, nota 30, p. 159.

⁴⁷¹ En este sentido, para la profesora Encarna Fernández, la *discusión* se presenta por cuanto “hace referencia al concepto dinámico y conflictivo del proceso de formación de la opinión pública, que supone la existencia de relaciones humanas, intereses comunes, distintos, opuestos, diálogo, debate y controversia”; mientras que la *expresión* atiende al hecho de que “para que la opinión sea pública, debe salir al exterior, ser conocida, pública y notoria”. Fernández de Simón Bermejo, Encarna, “El control parlamentario y la opinión pública”, en Pau Vall, Frances (coord.), *Parlamento y opinión pública, cit.*, nota 290, p. 191.

⁴⁷² Heller, Hermann, *Teoría del Estado, cit.*, nota 107, p. 192.

⁴⁷³ Gonzálo, Manuel, “La publicidad de los debates de control parlamentario”, *op. cit.*, nota 373, p. 198.

⁴⁷⁴ Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 41 y ss.

la opinión pública a través del control parlamentario—, para lo cual la publicidad ha de servir a “la representación en virtud de la transparencia de las decisiones”.⁴⁷⁵

Detalles aparte, la cuestión de la publicidad del control parlamentario se reduce, tal y como lo señala el profesor Pedro de Vega, al gran enigma de la democracia representativa que aún queda por resolver, y que no es sino el de la relación entre representante-representado. De forma que, o bien se sigue en la misma línea de la democracia de consenso —cuya fría realidad es que la fragmentación social no influye en las decisiones políticas— o, mejor aun, se adopta el modelo de democracia de oposición que permita que aquel partido que no tenga la mayoría —y que obviamente no puede imponer su criterio en el Parlamento— pueda contraponer *públicamente* sus razones propias que como partido de oposición puede alegar. Por tanto, “la oposición tratará de exponer sus razones justamente en el ámbito de la sociedad. Ante la opinión pública”.⁴⁷⁶

C. Función de dirección política

La incardinación de la función de dirección política en la actividad del control parlamentario es una cuestión que dista mucho de poder alcanzar un criterio unánime. De tal forma que podemos observar cómo para un

⁴⁷⁵ Kriele, Martin, *op. cit.*, nota 177, pp. 257 y 258. Y aún más, esa transparencia de decisiones se puede ver incrementada, o abonada, por una mejor formación de la opinión pública y de la voluntad política, para lo cual, como bien dice la profesora Ángela Figueruelo, “todas las instituciones de los poderes sociales relacionados con el Estado deben estar organizadas en su estructura interna según el principio de la publicidad y, a través de la libre comunicación y del público raciocinio, se debe posibilitar una democracia interna del partido o de las propias asociaciones públicas”. Figueruelo Burrieza, Ángela, “Opinión pública, principio de publicidad...”, *op. cit.*, nota 450, p. 35.

⁴⁷⁶ Vega García, Pedro de, “Parlamento y opinión pública”, *El Parlamento a debate*, *cit.*, nota 290, pp. 185-187. El tema de la naturaleza pública del Parlamento también fue abordado por Hegel, quien, aun cuando no relaciona crítica política al gobierno con la función de control —por razones histórico-políticas— consideraba que la “publicidad de las sesiones de la asamblea de los elementos constituye para los ciudadanos un espectáculo importante y especialmente instructivo... Sólo por medio de la información de cada uno de sus pasos (de los ministros) entran las Cámaras en contacto con el resto de la opinión pública; así se aprende que una cosa es lo que uno puede presumir en casa con su mujer o sus amigos y otra lo que sucede en una gran asamblea, donde las habilidades de sus miembros se devoran mutuamente”. Citado por Portero Molina, J. A., “El control parlamentario del Gobierno”, *op. cit.*, nota 450, p. 65.

sector de la doctrina la función de control parlamentario no puede realizar, en estricto sentido, una actividad de dirección política, bajo el argumento de que en el parlamentarismo mayoritario el control parlamentario indudablemente es ejercido por la oposición política, con lo cual, ésta no sólo reprobará el programa de gobierno actual, sino que tratará de imponer un parámetro alternativo o de sustitución de aquél.⁴⁷⁷ Con diferente opinión se sitúa otro sector de la doctrina que, retomando muchas de las ideas de la doctrina italiana y su *indirizzo politico*,⁴⁷⁸ considera que en la labor de control que realiza el Parlamento perfectamente se presenta una actividad de dirección política, por cuanto el Parlamento actual es, por encima de todo, “un órgano de legitimación en clave intensa y estructuralmente pluralista”. De ahí que “el Parlamento sea punto de arranque —sobre la legitimación directamente electiva— de la función de orientación y de dirección política en sociedades avanzadas”.⁴⁷⁹

Desde el punto de vista subjetivo, la orientación política puede ser identificada con la voluntad del Estado y, en concreto, con su voluntad directora y de coordinación; y desde el punto de vista objetivo esta identificación se produce con el conjunto de fines determinados para dirigir la acción futura de los poderes públicos.⁴⁸⁰ En este sentido, esa concreción de la voluntad del Estado es perfectamente realizable en el Parlamento a través de una integración funcional en el seno de este último,

⁴⁷⁷ García Roca, Javier, “El control del gobierno...”, *op. cit.*, nota 303, p. 239. Por su parte, Viciano Pastor deslinda la función de orientación política del control parlamentario cuando dice: “Desde nuestro punto de vista, la sesión de investidura, la cuestión de confianza y la moción de censura no son actividades de control. Más bien habría que considerarlas actividades de orientación política. Nos parece absolutamente diáfano que en ninguna de las tres situaciones se produce control alguno del gobierno, pues en ninguno de estos casos se verifica, ni contrasta, ni enjuicia la actividad del gobierno”. Viciano Pastor, Roberto, “A vueltas con el concepto de control parlamentario”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Universitat de Valencia, núms. 30-31, 2000, p. 262. Para García Fernández “aunque muchos instrumentos y procedimientos utilizados para el control pueden servir también para el impulso y la dirección políticos por parte del Parlamento, en términos conceptuales su dimensión de control es cualitativamente mucho más importante”. García Fernández, Javier, “La función de control del Parlamento sobre el Gobierno”, *op. cit.*, nota 320, p. 45.

⁴⁷⁸ Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, *cit.*, nota 314, p. 324.

⁴⁷⁹ López Aguilar, Juan Fernando, “Control parlamentario: centralidad y funcionalidad del Parlamento”, *op. cit.*, nota 302, p. 222.

⁴⁸⁰ Canosa Usera, Raúl, “La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1990, pp. 129 y 130.

pues, según Smend: “la dialéctica parlamentaria es capaz de crear en el Parlamento y fuera de él una auténtica comunidad política, una unión de voluntades, una actitud política general determinada”.⁴⁸¹ Pero tal aseveración no significa en modo alguno que el Parlamento sea el titular de la función de dirección política, pues, indiscutiblemente, ésta le corresponde al gobierno.⁴⁸²

Más bien, lo que aquí se defiende es que la actividad de control que realice el Parlamento o cualquiera de sus miembros u órganos, inevitablemente habrá de influir en la actividad gubernamental, pues, aun cuando no se tome alguna resolución concreta en sede parlamentaria sobre tal o cual política gubernamental, lo cierto es que la tendencia de la oposición en el ejercicio del control parlamentario será, al ir dirigido a la opinión pública, instigar al gobierno a modificar su actividad, ya que, como bien dijera el profesor Pablo Lucas Verdú: “la oposición política adquiere sentido comparándola con la orientación política porque toda oposición aspira a sustituir, contrarrestar, modificar, o al menos influir, sobre el desarrollo de la orientación política del Estado”.⁴⁸³

⁴⁸¹ Smend, Rudolf, *Constitución y derecho constitucional*, cit., nota 419, p. 86.

⁴⁸² Así lo señala el profesor Sánchez Agesta al afirmar: “esta es la línea que ha seguido la doctrina francesa y la base en que nos hemos apoyado en otras ocasiones para destacar la función del gobierno como órgano de impulsión frente a los parlamentos, como órgano de control”. Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, cit., nota 307, p. 264. Ahora bien, si seguimos a De Vergottini, quien disocia la función de orientación y la de control parlamentario, la primera para la mayoría y la segunda para la minoría, de igual forma hemos de concluir que la función de control parlamentario comporta una función de dirección de la función de gobierno, por cuanto el control no es exclusivo ni del Parlamento como órgano, ni tampoco de la mayoría o de la minoría, sino que lo puede ejercitar cualquiera de los tres. De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, pp. 390 y ss.

⁴⁸³ Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, Madrid, Tecnos, 1979, t. II, p. 191. Esta *integración funcional* también la podemos encontrar en las formas presidenciales, en lo que se ha dado en denominar el *poder de agenda* a favor del órgano legislativo. Esto consistiría en que “siendo el jefe del Ejecutivo la personalización del poder gubernamental en los regímenes presidencialistas, su competencia es proponer la agenda de gobierno con autonomía, pero para ejercerla requiere de la aprobación del Congreso, quien por su parte también programa su agenda parlamentaria; esto es, el poder de agenda corresponde a ambos actores políticos y sólo al Legislativo, la aprobación de las leyes, teniendo en cuenta las distintas posiciones políticas que exigen previos consensos”. Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, Porrúa, 2006, p. 18.

VI. BREVE EXCURSO SOBRE LA OPOSICIÓN POLÍTICA Y SU PAPEL
EN EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS DEMOCRACIAS
PARLAMENTARIAS ACTUALES

De todo cuanto aquí se ha podido analizar, perfectamente salta a la vista que el principio apriorístico de la división de poderes, el cual en teoría postula taxativamente tres poderes en un mismo plano de igualdad, en realidad se ha mostrado incapaz de evitar el predominio de un poder sobre los demás. De ahí que el profesor Carlos de Cabo afirme que en Montesquieu no hay un reparto equitativo, sino interesado y desigual.⁴⁸⁴ Pero en cualquier caso, no se puede negar que el espíritu que anida en ese principio dogmático que ahora nos ocupa es dividir el poder a fin de evitar el despotismo político, pues, ciertamente, el principio de la división de poderes exige, al menos en teoría, una igualdad entre los poderes del Estado.

Cuando esta “receta política” de la división de poderes se pone en práctica, al dividir teóricamente el poder político a fin de evitar el absolutismo, busca la moderación y controlabilidad de todos los órganos de poder del Estado.⁴⁸⁵ Pero una vez que ello se ha conseguido, subyace el peligro del predominio de cualquiera de los poderes del Estado. En otras palabras, el poder dividido puede mitigar el riesgo de quebrantar las bases de la democracia, pero aun dividido aquél el riesgo no sólo no desaparece, sino que la cuestión se vuelve más compleja todavía, lo que, por cierto, nos haría pensar en una perenne “espada de Damocles” que cuelga desde siempre sobre el constitucionalismo. Es ahí donde se demuestra con mayor claridad que los mecanismos de control son inherentes al propio principio dogmático de la división de poderes. De forma que si éste propicia o se muestra incapaz de evitar el predominio de un poder político, es igualmente el principio de la separación de poderes el que permite la garantía de la libertad a través de sus *checks and balances*.

Ahora bien, toda esta digresión viene a cuento porque el principio de la división de poderes se ha visto trastocado teóricamente, pues, al modificarse ese equilibrio “interorgánico” por el que se decantó el Estado burgués de derecho,⁴⁸⁶ el conflicto político se presenta ahora de forma intraparlamentaria, es decir, entre mayoría–minoría políti-

⁴⁸⁴ Cabo Martín, Carlos de, “División y predominio de poderes”, *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 74.

⁴⁸⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., nota 6, p. 186.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 142.

ca.⁴⁸⁷ En estos términos, como dice el profesor Sánchez Navarro, parece evidente que es preciso reformular o reinterpretar el control parlamentario del gobierno, pues éste no puede ser considerado como un concepto ahistórico, sino que es una realidad surgida en un contexto determinado, cuya transformación puede llegar a desnaturalizar su significado. Así, ante tal eventualidad, el control parlamentario le corresponde principalmente a las minorías que constituyen la oposición parlamentaria.⁴⁸⁸

De forma que es en el papel de la oposición parlamentaria donde realmente se encuentra la clave de bóveda para la solución al problema del *control parlamentario* en la actualidad. Pues no hay que olvidar que la nueva configuración del principio de división de poderes en las formas parlamentarias de gobierno acusa la práctica de un parlamentarismo mayoritario, fenómeno ante el cual la oposición parlamentaria es el único factor capaz de garantizar el ejercicio del control parlamentario fundado e impulsado primordialmente por el principio democrático-representativo, el cual se encuentra enraizado en el Parlamento a través del pluralismo que éste refleja.

Situación parecida ocurre en los sistemas presidenciales, donde, por ejemplo en el caso de México, es la oposición parlamentaria quien ha de garantizar *de manera responsable* el pleno ejercicio del control parlamentario sobre la actuación del Ejecutivo, ya que la disciplina de partido hace prácticamente imposible la gestión de control por parte del grupo parlamentario del partido al que pertenece el jefe del Ejecutivo.⁴⁸⁹ Por esta razón, insistimos, la única apuesta que se tiene a fin de reinventar a la institución del control parlamentario del gobierno radica en la revalorización que se haga de las funciones de la oposición política en el Estado democrático constitucional. Para tal empresa resulta necesario precisar, aunque sea de manera breve, algunos datos sobre la oposición política —que si bien no comprenden la totalidad de éste son al menos los más relevantes para los fines que aquí interesan—,⁴⁹⁰ tales como su origen,

⁴⁸⁷ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, *op. cit.*, nota 311, p. 257.

⁴⁸⁸ Sánchez, Navarro, Ángel J., “Control parlamentario y minorías”, *op. cit.*, nota 334, pp. 225 y 226.

⁴⁸⁹ Jiménez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría simple*, México, Porrúa, 2006, p. 69. También, Valadés, Diego, *El control del poder*, *cit.*, nota 28, p. 58.

⁴⁹⁰ Efectivamente, sobre el tema de la oposición política existe una amplia gama de elementos a analizar, entre las que someramente podríamos señalar: las causas por el desinte-

evolución y concepto, de forma que ello nos facilite comprender su participación en la función del control parlamentario.

Por principio de cuentas hemos de partir del entendimiento absoluto de la dialéctica poder-oposición, pues dicha relación, como razonablemente se ha dicho, es ante todo una relación histórica, “pues desde siempre ha sido la gran cuestión que determina la evolución y la temática de toda historia del pensamiento político”.⁴⁹¹ Y es que desde el momento mismo en que aparece el *poder* surge también su negación, lo que significa que la oposición siempre será la oposición al poder o, si se prefiere, su inseparable antagonista.⁴⁹² De acuerdo con eso, y como se tratará de explicar en las siguientes páginas, la oposición igualmente representa poder. Es decir, poder y oposición son dos caras de la misma moneda, pues, mientras que el primero tiene el poder de dominio, la segunda tiene el poder de controlar el dominio del primero, es decir, del poder, porque, como bien dijera Friedrich, “el control es más bien un poder trasladado”.⁴⁹³ Con esto se explica que la eterna tensión entre el poder y sus opo-

rés de su estudio tanto desde la ciencia política como desde la ciencia del derecho constitucional comparado, así como las diferentes tipologías existentes sobre la oposición política que atenderían, por ejemplo, a su grado de cohesión u organización, o inclusive el posible declive que estaría afectando a ésta en las democracias parlamentarias actuales. Sin embargo, éstas y otras cuestiones capitales para el propio concepto de oposición política, a la vez que elementos a tomar en cuenta de cara a la elaboración de una teoría de la oposición política, no serán abordadas en el momento de estudiar la vinculación entre oposición política y control parlamentario. Por lo tanto, se puede aquí sugerir alguna bibliografía orientativa, de forma que, tanto su contenido como las referencias bibliográficas ahí señaladas, contribuyan a una mayor comprensión de la teoría de la oposición política. Así pues, es imprescindible la clásica obra editada por Dahl, la cual contiene diversos artículos que abordan diferentes tópicos sobre la oposición política. Robert Dahl, *Political oppositions in Western Democracies*, Londres, New Haven, 1966. En España el tema de la oposición política ha sido abordado por Juan Fernando López Aguilar, *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991. Y respecto a la doctrina italiana véase a Rinella, Angelo, *Lo “Statuto costituzionale” dell’ opposizione parlamentare*, Trieste, E.U.T., 1999; además Sicardi, Stefano, *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1984; pero sobretudo a De Vergottini, Giuseppe, *Lo “Shadow Cabinet”. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’ opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milán, Giuffrè, 1973.

⁴⁹¹ Vega García, Pedro de, “Para una teoría política de la oposición”, *op. cit.*, nota 380, p. 7.

⁴⁹² Helms, Ludger, “Perspectives on Government and Opposition in Unified Germany”, *Politics*, Londres, núm. 18, 1998, p. 151.

⁴⁹³ Friedrich, C. J., *El hombre y el gobierno*, Madrid, Tecnos, 1968, p. 185.

sitores es la lucha por un poder absoluto. En otras palabras, quien tiene el poder no desea compartirlo, pero quien no lo tiene desea poseerlo.

Ahora bien, en sentido amplio, un primer concepto histórico-político de oposición podría significar “toda fuerza política que combate a la fuerza detentadora del poder con el objetivo de asumir por sí mismo el poder o, al menos, influenciar la política de sus detentadores (oposición contra una dinastía, partido de oposición, oposición intrapartidista, «oposición extraparlamentaria»)”. Pero en un sentido restringido, oposición significaría “las fuerzas contrarias al partido (o partidos) del gobierno reconocidas como legítimas en un sistema de gobierno y organizadas en uno o varios partidos”.⁴⁹⁴ De forma que será en este último concepto de oposición, entendido en sentido estricto como “oposición democrática institucionalizada” —constituido en Inglaterra por vez primera—,⁴⁹⁵ donde inicialmente se configura nítidamente la dialéctica amigo-enemigo, de la que siglos más tarde hablaría Schmitt.⁴⁹⁶

Sin embargo, antes de analizar la oposición democrática institucionalizada es necesario explicar cómo se configuró ésta. Para ello, nos serviremos de la distinción de los sistemas políticos según su respuesta ante el conflicto social elaborada por R. Dahrendorf. Esta distinción se basa principalmente en tres diferentes posiciones: en la primera de ellas se puede hablar de una sociedad que no permite la existencia del conflicto social,

⁴⁹⁴ Euchner, Walter, “Oposición”, en Görlitz, Axel (dir.), *Diccionario de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1980, p. 441.

⁴⁹⁵ Efectivamente, la oposición política llegó a definirse en ese modelo particular que es la oposición parlamentaria que aparece históricamente por primera vez en Inglaterra en el siglo XVII con su moderno significado y contenido. Así pues, “este primer modelo estaba caracterizado por alternarse en el gobierno de dos grupos socialmente homogéneos, los Whigs y los Tories, que tenían en común el objetivo del mantenimiento del sistema en una visión sustancialmente unitaria del marco político general, disintiendo, por el contrario, sobre las estrategias y, sólo en parte, sobre los fines últimos del desarrollo del país”. Zucchini, Giampaolo, “Oposición”, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola (dirs.), *Diccionario de política*, Madrid, Siglo XXI, 1982, p. 1133. De ahí que cuando André Hauriou se refiera al régimen de gobierno de oposición por antonomasia, es decir, a Inglaterra, lo haga afirmando que en Gran Bretaña el poder político se equilibra entre la mayoría y la oposición. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, cit., nota 222, pp. 471-474.

⁴⁹⁶ Sobre esto último, véase Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991. También, Lucas Verdú, Pablo, “Carl Schmitt, intérprete singular y máximo delabrador de la cultura político-constitucional demoliberal”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 64, 1988, pp. 53 y ss.

pues cualquier disturbio interior amenaza su privilegiada situación de poder y por ello son reprimidos; la segunda, por su parte, se trata de una sociedad (liberal) que reconoce conflictos en su estructura, pero aun con el “reconocimiento de la existencia de intereses opuestos en la sociedad, actualmente delimitan mucho las fronteras de las diferencias de opinión toleradas”⁴⁹⁷ y, la tercera reconoce la inevitabilidad del conflicto y por ende trata de resolverlo extirpando sus causas. En resumen: en la primera posición no se permite el disenso por medio de la prohibición o la represión, es decir, no hay ni puede haber oposición; en la segunda sí se permite o se tolera el desacuerdo, posibilitando su libre expresión a través de diversas vías. De forma que, en esta respuesta al conflicto social sí se permite la oposición; pero en la tercera y última la oposición únicamente se reconoce en un principio, pues la respuesta al conflicto será la tendencia a la desaparición del mismo. Es decir, aquí existe la oposición pero está condenada a su extinción.

En definitiva, la oposición que aquí nos interesa analizar es la que se correspondería con la segunda respuesta al conflicto social planteado por Dahrendorf: la oposición de corte liberal. Ahora bien, siguiendo al profesor De Vega, es necesario partir de la distinción capital entre “concepción democrática” —la cual reconoce el fenómeno de la oposición— y “concepción no democrática” —en la cual el reconocimiento de la oposición resulta imposible—, puesto que ese doble entendimiento será el que condicione que, a su vez, tanto en sus formulaciones ideológicas como en sus actuaciones concretas, aparezcan históricamente formas de oposición diferentes.⁴⁹⁸

Pero analizada así la oposición política no presenta mayor problema, ya que, ciertamente, tal y como hemos observado durante el capítulo II, esa concepción no democrática de la oposición podría ser ejemplificada con las pugnas medievales entre el poder espiritual y el secular, en cuanto que en un principio ni la Iglesia permitió oposición en contra de ella, así como tampoco la Monarquía la consintió, con lo cual la única oposición factible, por ejemplo, en la baja Edad Media, en contra del absolutismo regio sería el derecho de resistencia ante el incumplimiento de la

⁴⁹⁷ Dahrendorf, Ralf, *Sociedad y libertad. Hacia un análisis sociológico de la actualidad*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 180.

⁴⁹⁸ Vega, Pedro de, “Oposición política”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II, p. 111.

Ley Divina por parte del príncipe.⁴⁹⁹ De manera que es a consecuencia de la condena al adversario político y su eliminación mediante la fuerza a cualquier tipo de protesta como surge la forma de oposición ideológica y revolucionaria. En otras palabras, como en la concepción no democrática no se tolera ni mucho menos se reconoce el derecho a la disidencia, la oposición no tendrá más remedio que ser una oposición ideológica y revolucionaria.⁵⁰⁰

Esto significa que la concepción democrática, al reconocer el derecho de crítica, permite la institucionalización de la oposición. Sin embargo, la configuración de la concepción democrática de la oposición representa un largo proceso en el que no basta solamente la desaparición del antiguo régimen, sino que se jalona en diversos hitos históricos, los cuales perfectamente se pueden dividir en dos etapas. El primero de ellos sería el proceso de democratización de la oposición que se inicia en el momento en que se consigue acabar con el absolutismo real. De tal forma que esa evolución arrancarían en las postrimerías del siglo XVII —momento en el que el Parlamento inglés consigue acotar el poder de la Corona— para concluir inmediatamente después de las revoluciones dieciochescas ocurridas en ambos lados del Atlántico. Y decimos un primer proceso porque inicialmente “el liberalismo segregó una concepción típica de oposición al poder [es decir] en lugar de crear instituciones de oposición frente a las instituciones propiamente gubernamentales, estableció una rivalidad en el seno de las

⁴⁹⁹ Podemos encontrar en la obra *Policraticus* de Juan de Salisbury la defensa tanto del derecho de resistencia pacífica como el de tiranicidio. Salisbury, Juan de, *op. cit.*, nota 160, p. 303. Resultan sumamente ilustrativas las palabras de Luis XIV a propósito del deber de obediencia que tenían los súbditos a favor del rey, lo que a la vez suponía el aniquilamiento del derecho de oposición: “Es preciso, en todo caso, estar de acuerdo en que por muy malo que pueda ser un príncipe, la rebelión de sus súbditos es siempre criminal. Aquel que a los hombres dio reyes, quiso también que se les respetara como a sus lugartenientes, reservándoles para Él el derecho de examinar su conducta. Su voluntad es, pues, que cualquiera que haya nacido súbdito obedezca ciegamente. Y esta ley, tan expresa y universal, no fue creada a favor de los príncipes solamente, sino que es buena para los mismos pueblos a los que se impone, los cuales no pueden jamás violarla sin exponerse a males mucho más terribles que aquellos de los que pretenden librarse”. Vega García, Pedro de, “Para una teoría política de la oposición”, *op. cit.*, nota 380, pp. 14 y 15.

⁵⁰⁰ La característica principal de la oposición ideológica y revolucionaria es que ésta no está de acuerdo con el sistema de legitimidad en que se apoya el poder, criticándose, por tanto, no sólo su actuación, sino también los supuestos sociales, políticos e ideológicos que le sirven de fundamento. Vega, Pedro de, “Oposición política”, *Temas básicos de derecho constitucional, cit.*, nota 498, p. 111.

mismas”, de forma que el poder limitara al poder. Se trataba, en suma, de “una oposición en el seno mismo de la estructura institucional del Estado. De una oposición «liberal», pero no todavía «democrática»”.⁵⁰¹

De ahí que a Robert Dahl no le faltara razón cuando, a principios de la década de los sesentas del siglo pasado, afirmara que la forma más desarrollada en las instituciones democráticas era tan completamente moderna que incluso muchos de sus contemporáneos habían nacido antes de que ésta apareciera en la mayor parte de Europa occidental.⁵⁰² De manera que, se puede decir que el proceso de democratización de la oposición va a caballo con el desarrollo de las instituciones democráticas. Pues, a fin de cuentas, es la propia oposición quien legitima el poder democrático, ya que éste no se puede acreditar desde sí mismo, sino desde la existencia y operatividad a nivel real de la oposición.⁵⁰³ Por ello, es el proceso político democrático el que se legitima y se explica a través del desarrollo histórico de la oposición,⁵⁰⁴ pues, con razón se ha dicho que la legitimidad del poder comporta necesariamente una concepción democrática del mismo, el cual

⁵⁰¹ Y es que simple y llanamente no era democrática porque la experiencia jacobina mostró los peligros de una concentración del poder en provecho de la asamblea. De forma que se buscaron nuevas instituciones que encarnasen y ejerciesen la función de oposición, pero siempre bajo la forma de una rivalidad interna entre las diferentes instituciones y órganos gubernamentales. Ferrando Badía, Juan, *En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático-liberal*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1970, pp. 21-24. Es evidente, entonces, que esta filosofía (liberal) reposaba sobre un error que, tal como lo advierte Jouvenel, el propio Montesquieu ya había de antemano rechazado: “Como en las democracias el pueblo parece hacer poco más o menos lo que quiere, se ha puesto la libertad en esa clase de gobiernos, confundiéndose el poder del pueblo con la libertad del pueblo”. Jouvenel, Bertrand, *El poder*, Madrid, Nacional, 1974, p. 361.

⁵⁰² Dahl, Robert, *Political oppositions in Western Democracies*, p. 11. Al respecto puede verse el excelente trabajo del profesor Fix-Zamudio, donde da cuenta del reciente reconocimiento constitucional del estatuto de la oposición en el derecho constitucional comparado. Fix-Zamudio, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano”, en Morodo, Raúl y Vega, Pedro de (dirs.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, México, UNAM, 2001, t. II, pp. 951-981.

⁵⁰³ Pues tal y como lo señala Moshe Maor: “la relación gobierno-oposición no se deriva únicamente de relaciones de poder o factores institucionales, sino que además es materia de legitimidad democrática”. Maor, Moshe, “The Relationship Between Government and Opposition in the Bundestag and House of Commons in the Run-Up to the Maastricht Treaty”, *West European Politics*, Ilford, Frank Cass Journal, vol. 21, núm. 3, 1998, p. 187.

⁵⁰⁴ Vega, Pedro de, “Oposición política”, *Temas básicos de derecho constitucional*, cit., nota 498, p. 112.

en el paradigma de la democracia liberal comporta la existencia de la oposición.⁵⁰⁵ Por lo tanto, es correcto afirmar que aquí está en juego “la legitimidad del sistema y de la oposición «en el sistema»; porque la oposición «es en la democracia» y no contra la democracia”.⁵⁰⁶

En este sentido, y siguiendo de nuevo a Dahl, podemos encontrar en el desarrollo histórico de las instituciones democráticas tres grandes etapas: la primera de ellas sería la relativa al “derecho a participar mediante el sufragio en las decisiones gubernamentales”; la segunda etapa atendería al “derecho que tiene cualquier ciudadano a ser representado a través de su voto” y, finalmente se encontraría la etapa en donde se reconoce el “derecho a una oposición organizada que haga un llamamiento a la sociedad para competir en contra del gobierno a través de sufragios y tener la posibilidad de alternar en el poder”.⁵⁰⁷

En última instancia, la oposición se institucionaliza sólo cuando se le reconoce constitucionalmente, cuando son legales los partidos políticos y cuando ejerce funciones de control y es capaz de ofrecer alternativas de gobierno.⁵⁰⁸ Por ello, si nos centramos ahora en esa última etapa, o proceso de institucionalización de la oposición, se puede coincidir perfectamente con Ghita Ionescu en que es posible hablar de “oposición parlamentaria como hablamos de un rey o un gabinete parlamentario”.⁵⁰⁹ Sin embargo, por el simple hecho de que ahora la oposición sea

⁵⁰⁵ Ramírez, Manuel, “La oposición política”, *op. cit.*, nota 377, p. 701.

⁵⁰⁶ Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002, p. 44. Además, como dice Helms: “gobierno y partidos de oposición no sólo controlan el sistema de toma de decisiones políticas en el más estricto sentido, sino que ellos además toman parte en la estructura del proceso de comunicación política en las democracias parlamentarias avanzadas”. Helms, Ludger, “Perspectives on Government and Opposition in Unified Germany”, *op. cit.*, nota 492, p. 152.

⁵⁰⁷ Dahl, Robert, *Political oppositions in Western Democracies*, p. 11.

⁵⁰⁸ Jimenez Badillo, Margarita, *La oposición parlamentaria en México...*, *cit.*, nota 483, p. 50. Pues como dice López Aguilar: “es la extensión del sufragio y de las libertades denominadas políticas (expresión, asociación y participación) la que garantizará que esa fórmula jurídica sea igualmente la palanca sobre la que el ideal o principio democrático integrará la protección no ya sólo del gobierno del más fuerte (racional-democráticamente hablando; esto es, de los más), sino también de la acción de contestación del débil (los menos): las minorías presentes en el órgano, asamblea o cuerpo representativo pasan a ser concebidos como titulares legítimos de una esfera autónoma de realización política”. López Aguilar, *Minoría y oposición en el parlamentarismo...*, *cit.*, nota 490, p. 76.

⁵⁰⁹ Ionescu, Ghita, *La oposición*, Madrid, Espasa, 1977, p. 89.

concebida como una institución del Estado, no la convierte en inoperativa ni tampoco desnaturaliza a la oposición misma. En otras palabras, la oposición liberal no es parangonable con la oposición democrática, pues, mientras que la primera reconoce a la oposición dentro de la estructura institucional del Estado —con lo cual la posible vinculación de la sociedad a la oposición se torna prácticamente imposible—, la segunda, es decir, la

...concepción democrática de la oposición, se encarna en instituciones que la ejercen desde fuera de la estructura gubernamental, y, para ello, serán los partidos políticos, como cauces institucionales de participación ciudadana, quienes ejercerán desde la comunidad la función del control y de oposición al gobierno.⁵¹⁰

El régimen demoliberal apuesta por una oposición organizada,⁵¹¹ que sea constitucionalmente reconocida,⁵¹² que represente un freno a la autocracia, que fiscalice su ejercicio e incluso discuta sus fundamentos, y que a la vez ofrezca una alternativa de gobierno.⁵¹³ En otras palabras, es in-

⁵¹⁰ Ferrando Badía, Juan, *En torno a una teoría de la oposición...*, *cit.*, nota 501, pp. 24 y 25. Y es que no hay que olvidar, tal y como dice Vanossi: “los partidos políticos pertenecen a la sociedad y no al Estado. Es la sociedad la que los genera, como expresión de sus intereses y de sus ideas”. Por tanto, con la llegada del sufragio universal los partidos políticos se forman de abajo hacia arriba, a diferencia de los partidos artificiales que se formaban desde arriba a través del sufragio censitario. Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, *cit.*, nota 9, p. 397.

⁵¹¹ Por oposición política organizada se puede entender aquella en donde se presenta una fuerte cohesión, donde existe un único centro de decisión y donde las instituciones dominan, más que las divisiones sociales, el sistema político. Blondel, Jean, “Political opposition in the contemporary world”, *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, Londres, 1997, vol. 32, núm. 4, p. 486.

⁵¹² Para que el reconocimiento de la oposición política a nivel constitucional sea realmente efectivo no bastaba únicamente con legalizar los partidos políticos, pues los textos constitucionales no sólo deben de estar dirigidos a proteger los derechos de grupos políticos minoritarios, sino que, de acuerdo con el ejemplo de Inglaterra y otros países de la *Commonwealth*, se ha venido manifestado una tendencia hacia el establecimiento de instrumentos que otorguen específicamente a la oposición el carácter de entidad constitucionalmente protegida. Fix-Zamudio, Héctor, “Aproximación al examen de la función constitucional...”, *op. cit.*, nota 459, p. 957.

⁵¹³ Pues como lo ha señalado el profesor Ramírez: “lo característico de lo que hoy llamamos oposición es que significa una alternativa global para todo el ejercicio del poder. Y esto, aunque luego, de hecho muchas de las decisiones que dicha alternativa global encierra, vengán a coincidir con las protagonizadas por el grupo en el poder... A la postre, lo

discutible y completamente aceptado que una oposición organizada es un componente del sistema político democrático,⁵¹⁴ por cuanto ésta favorece

...el control de la actividad política, elimina o restringe la utilización arbitraria del poder y, en ese específico sentido, favorece su racionalidad; de otra parte, el partido o partidos de la oposición, al oponerse, ofrecen alternativas de gobierno, asegurando así la continuidad del poder del Estado. [De forma que] libertad, racionalidad, control, seguridad son, por tanto, en la concepción liberal de la oposición, categorías estrechamente interrelacionadas y armónicas.⁵¹⁵

Ya para concluir este breve paréntesis sobre la oposición política, es necesario advertir que las “patologías” que pudieran afectar a ésta, como por ejemplo si efectivamente la oposición es o no leal y respetuosa con el sistema democrático⁵¹⁶ o si, por el contrario, el sistema político admite o fomenta “la existencia de partidos opositores que en la debilidad de su estructuración son irrelevantes o inofensivos al statu quo pero que «visten bien» para la presentación del régimen democrático”,⁵¹⁷ son cuestio-

que se opone y lo que se enfrenta, son programas como valor entendido, como símbolos políticos en definitiva. En este caso, y dentro de las democracias liberales, la oposición llega a ser más un problema de *policies* que de *politics*”. Ramírez, Manuel, “La oposición política”, *op. cit.*, nota 377, p. 702.

⁵¹⁴ Neureither, Karlheinz, “Governance without Opposition: The Case of the European Union”, *Government and Opposition*, vol. 33, núm. 4, 1998, p. 420.

⁵¹⁵ Santamaría, Julián, “«La funcionalidad de la libre disidencia» (sobre «Political Oppositions in Western Democracies» de Robert A. Dahl)”, *Boletín informativo de Ciencia Política*, núm. 2, 1969, p. 138.

⁵¹⁶ Por ejemplo en el sistema político mexicano, al ser éste “un sistema multipartidista, con fuerte disciplina y una misma legitimidad del titular del Ejecutivo y del Legislativo, la problemática se hace evidente, en una contradicción de mayorías, cuando éstas son contradictorias”. Prado Maillard, José Luis, “Por una nueva relación entre gobierno y Congreso”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre gobierno y congreso*, México, UNAM, 2002, pp. 713 y 714. En otras palabras, debido al diseño del régimen político y su sistema electoral, se corre el riesgo de entrar en una obstrucción parlamentaria cuando coyunturalmente exista una mayoría parlamentaria opositora al Ejecutivo Federal que no le permita a este último cumplir con sus promesas de campaña. Ante tal eventualidad, podríamos hablar de una oposición desleal al sistema.

⁵¹⁷ Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, *cit.*, nota 506, pp. 42 y 43. Algo así ocurrió en el sistema presidencial mexicano de corte *priísta*, pues a partir de la década de los sesentas de la pasada centuria, se comienza a auspiciar desde la Presidencia de la República, “por cautela o por simple fachada algunos cambios constitucionales y legales del

nes completamente ajenas a nuestro análisis, quizás porque éstas son más propias de la Ciencia Política, o, principalmente, porque en el último de los casos, ellas han de ser excepciones y no la regla a seguir de una *oposición* elevada a rango constitucional.

Se puede afirmar, entonces, que la esencia de una oposición institucionalizada se materializa cuando ésta despliega toda su actividad dentro de los contornos del constitucionalismo, de forma que se convierta en un puente entre la sociedad y el Estado, porque, como bien dijera el profesor Sánchez Agesta:

...este pluralismo social y político tiende a manifestarse en el Estado contemporáneo como una fuerza alternativa que, dentro de cierta unidad de convicciones constitucionales, aspira a ejercer el poder como gobierno o influye en el ejercicio del poder, cuando no lo ejerce, mediante un control [entonces] cuando esta situación se define de una manera que en cierta forma podríamos llamar institucional, se denomina oposición.⁵¹⁸

Explicada en estos términos la oposición política, su imbricación junto con los demás actores políticos en la co-titularidad del control parlamentario democrático-liberal no sólo resulta completamente justificable, sino que, al ser parte del proceso democrático, le da legitimidad a todo el sistema político. De ahí que en la concepción democrática del control parlamentario la oposición política se convierta en garante y pieza fundamental para su realización. Y hablamos de un concepto de control parlamentario democrático-liberal porque, tal y como lo advertimos al inicio de este epígrafe, el principio de la división de poderes se ha visto materialmente rebasado por una manifiesta “simbiosis” entre el parlamento y gobierno, significando la superación de aquel anticuado principio liberal y, en consecuencia, el desplazamiento del Parlamento, en cuanto unidad homogénea, de su papel de principal controlador de la actividad del Ejecutivo.⁵¹⁹

régimen que apuntaban hacia una apertura controlada de la incipiente y desconocida pluralidad política, pese a que en el fondo el sistema continuaba operando a través de mecanismos y rituales de eficacia ya probada”. Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, cit., nota 438, p. 20.

⁵¹⁸ Citado por Ferrando Badía, Juan, *En torno a una teoría de la oposición...*, cit., nota 501, p. 32.

⁵¹⁹ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, p. 256.

Recordemos que el desarrollo de la oposición política se produjo a caballo con el desarrollo democrático del sistema político, y en esa misma proporción la oposición política se fue integrando en la nueva concepción del control parlamentario democrático-liberal. En otras palabras, a consecuencia de la llegada del Estado de partidos, el principio de la división de poderes liberal que, fiel a la teoría de Montesquieu, suponía una serie de controles y equilibrios institucionales *ad intra* del Estado, se vio en la necesidad de adaptarse a la nueva oleada democrática que exigía, por un lado, más participación proveniente de la sociedad civil —“pues los partidos políticos eran la unívoca encarnación de la «sociedad» frente al rey”—,⁵²⁰ y por el otro lado, un redimensionamiento de su clásica división de poderes que al actualizarse terminaría por insertar un sistema de controles y equilibrios *ad extra* del Estado. De esta manera, “la concepción democrática de la oposición se encarna en instituciones más o menos organizadas pertenecientes a la comunidad, es decir en instituciones que la ejercen desde fuera de la estructura gubernamental, desde fuera del Estado-sujeto”.⁵²¹

Por lo tanto, bajo el detonante del Estado de partidos se ha producido la nueva configuración del control parlamentario democrático-liberal, pues, tal y como dice el profesor De Vergottini, se ha transferido a los enlaces interorgánicos constitucionales las relaciones competitivas y colaboradoras que corren entre las fuerzas políticas que caracterizan al Estado comunidad. Y, así, desde esta perspectiva el principio de la separación de poderes asume un aspecto completamente diferente del tradicional:

...la máxima garantía consistente en el control entre los poderes, entre Legislativo y Ejecutivo, se ha transformado en la ofrecida por el control ejercido por las minorías de la oposición sobre la mayoría. Tal conclusión es válida incluso si desde el ángulo organizativo no se ha institucionalizado la oposición como un órgano sustantivo, mientras que la mayoría ha hecho del gobierno su órgano.⁵²²

⁵²⁰ López Aguilar, Juan Fernando, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, cit., nota 490, p. 74.

⁵²¹ Ferrando Badía, Juan, *La democracia en transformación*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 164.

⁵²² De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, pp. 256 y 257.

Pero no sólo fue la simple aparición del Estado de partidos la que propició la modificación teórica de las versiones clásicas tanto del principio de división de poderes como del control parlamentario, sino que, específicamente, fue la disciplina de los partidos de masa la que, a la postre, permitió la progresiva reducción de la situación de profunda inestabilidad que había caracterizado a los regímenes parlamentarios.⁵²³ Es decir, la disciplina de partidos sería uno de los factores que, al posibilitar la *racionalización* del Parlamento —teorizado principalmente por Guetzevitch—⁵²⁴ permitiría el fortalecimiento de los gabinetes.⁵²⁵ De ahí que Loewenstein considerara a los partidos políticos como la gran “grapa de hierro” que une al gobierno con el Parlamento.⁵²⁶ Sin embargo, ciertamente, la rígida y efectiva disciplina de partido y el sucesivo perfeccionamiento de los partidos de masas como instrumentos de gobierno y/o de oposición han hecho factible la práctica del parlamentarismo, pero, a cambio de ello, se ha cobrado un alto precio: “el que los gobiernos no pueden ser, en general, sustituidos si no es derrotando a las mayorías sobre las que los propios gobiernos se sustentan”.⁵²⁷

Bajo este orden de ideas, parecería que en ese “parlamentarismo mayoritario”, donde al depender la estabilidad gubernamental de la voluntad del parlamento y los mecanismos de cohesión de la mayoría pro-gubernamental se han ido reforzando con el fin de garantizarla con mayor eficacia, se estaría presentando un inevitable vacío de control del poder; pero lo cierto es que, como dice el profesor Molas, ese mismo

...parlamentarismo mayoritario reconstruye los diálogos políticos: el equilibrio real de poder se organiza entre los sujetos políticos y, sin negar la división histórica del Estado en órganos, se camina hacia la institucionalización de las alternativas electorales como poderes. Al fin y al cabo la división de poderes exige, además de la distinción orgánica, el equilibrio y colaboración de los poderes sociales en el Estado.⁵²⁸

⁵²³ Blanco Valdés, “Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)”, en Monreal, Antoni (ed.), *La división de poderes: el gobierno, cit.*, nota 386, p. 37.

⁵²⁴ Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional, cit.*, nota 268, pp. 200 y ss.

⁵²⁵ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional, cit.*, nota 99, p. 450.

⁵²⁶ Citado por García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos, cit.*, nota 440, p. 91.

⁵²⁷ Blanco Valdés, “Control parlamentario, oposición política...”, *op. cit.*, nota 523, p. 37.

⁵²⁸ Molas, Isidre, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *op. cit.*, nota 395, pp. 47-53.

Efectivamente, en un Estado democrático constitucional no puede existir el vacío del control del poder. El control parlamentario no sólo es importante, sino que también, para su necesario ejercicio es imprescindible que existan las condiciones para su materialización. De forma que si la clásica división de poderes se ha visto trastocada por una disciplina de partidos estabilizadora del sistema político, principalmente plasmada en un parlamentarismo mayoritario que funde —pero no confunda— gobierno y mayoría parlamentaria, entonces qué duda cabe de que en el Estado constitucional actual el principal interesado para el ejercicio y la realización del control parlamentario democrático liberal ha de ser la oposición política. Por ello, en definitiva, como dice el profesor López Guerra: “si se aceptan estos razonamientos, el control parlamentario de la acción de gobierno aparece como la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del gobierno, efectuados en sede parlamentaria y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición.”⁵²⁹

VII. CODA

Las principales causas de la eclosión del Estado de derecho explican ampliamente el primordial objetivo de éste: “la lucha contra las inmunidades del Poder Ejecutivo”.⁵³⁰ Ello impulsaría tanto una reflexión teórica como una construcción jurídica en un contexto histórico determinado que, precisamente por ello, se ha visto profundamente alterado.⁵³¹ De ahí que con razón se diga que en la actualidad el Parlamento continúa siendo, como en el Estado liberal, la institución representativa por excelencia, pero sus funciones y actividad han cambiado notablemente; y no sólo eso, sino

⁵²⁹ López Guerra, Luis, “El titular del control parlamentario”, *op. cit.*, nota 30, pp. 161 y 162.

⁵³⁰ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Prólogo” a Torres Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 8.

⁵³¹ Para el profesor Sánchez Navarro, la teoría clásica del Parlamento se ha visto alterada ya que “en ella existe una serie de contenidos míticos que nunca llegaron a ser plenamente efectivos, pero que se han incorporado al concepto de la institución: los representantes no dependen jurídicamente de nadie; actúan según su conciencia en cada caso, a la vista de los argumentos expuestos en los debates; controlan la actuación del gobierno, entendiéndose que la confrontación política básica es la que existe entre el pueblo y sus representantes, de un lado, y el Poder Ejecutivo de otro, etcétera”. Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 34.

que también “el reconocimiento de la soberanía popular junto a la concepción normativa de la Constitución conduce a considerar que todos los órganos constitucionales tienen, dentro de sus competencias, el mismo estatus, sin que pueda hablarse ya de soberanía parlamentaria”.⁵³²

Esto último encuentra su explicación en el hecho de que como el edificio del Estado liberal de derecho se afirmaba a través de tres poderes que se limitaban entre sí, entonces, uno de sus objetivos más claros fue “hacer al Parlamento independiente aun a fuerza de hacerlo soberano o, acaso, hacerlo independiente a fuerza de considerarlo soberano”.⁵³³ Sin embargo, la idea de un “Parlamento todo orgánico que representa a una nación abstracta y homogénea”⁵³⁴ tuvo que ser abandonada cuando, primeramente, se aceptó y, consecuentemente, se constitucionalizó el pluralismo político que efectivamente tardó en afirmarse, pero al final lo hizo. Asimismo, esto supuso el requerimiento de unas garantías para la oposición política —por ser presupuesto esencial del pluralismo— a fin de evitar el despotismo de las mayorías, pero ya no únicamente en cuanto a lo procedimental, sino que la democracia habría de ser reforzada por medio de la inclusión misma de las opiniones minoritarias en la adopción de toma de decisiones, es decir, para la formación de la voluntad del Estado. En este caso, estaría dejando de tratarse de un “gobierno de mayoría” para convertirse en una “mayoría limitada” que respeta los derechos de las minorías.⁵³⁵ Por ello, como diría Fernández-Miranda: “al Parlamento no se le puede contemplar ya, sin más, como el baluarte de la libertad. En la lucha contra las inmunidades del poder que es la lucha por el Estado de derecho, el Parlamento no puede ser situado al margen de toda sospecha”.⁵³⁶

Entonces, si resulta evidente la urgencia y la necesidad de una revaloración acerca del papel de las minorías parlamentarias en los trabajos parlamentarios, más urgente aún es la revaloración del papel de la oposición política en materia de control parlamentario luego de la fusión —o confusión, como se ha sugerido— entre gobierno y mayoría, principalmente en las formas parlamentarias de gobierno. En conclusión, el principio clásico

⁵³² Aja, Eliseo, “Introducción al concepto actual de Constitución”, estudio preliminar a Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 31 y 32.

⁵³³ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Prólogo”, *op. cit.*, nota 530, p. 9.

⁵³⁴ Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria, cit.*, nota 530, p. 36.

⁵³⁵ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1988, t. I, p. 55.

⁵³⁶ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Prólogo”, *op. cit.*, nota 530, pp. 10 y 11.

liberal de la división de poderes ha cambiado. Sin embargo, aun con las enormes y evidentes modificaciones producidas en su seno es uno de los principales pilares del constitucionalismo moderno, ya que no cabe duda de que aún continúa viva la esencia del equilibrio y la limitación del poder que anida en el principio teorizado por el barón de la Brède. Aún así la clásica división de poderes no se corresponde con la división de poderes que se delinea en los contornos de las democracias pluralistas de nuestro tiempo. Por ello, y apoyándonos en las ideas anteriores, resulta imperativo que se comprenda a cabalidad que este principio dogmático ha mutado de una concepción liberal a otra de corte liberal-democrático, pues, de lo contrario será imposible seguir considerando vigente la fórmula política de Montesquieu.

El reconocimiento del pluralismo político —correlato indudable de la aparición del Estado de partidos— y la ulterior constitucionalización de la oposición política han venido a trastocar la concepción liberal de la división de poderes y, a consecuencia de ello, también la del control parlamentario.⁵³⁷ La antigua contraposición entre Parlamento-gobierno ya no se presenta más. Ahora, lo que realmente le da vigencia a la división de poderes y revitaliza el equilibrio entre éstos es, sin lugar a dudas, la confrontación dialéctica entre mayoría parlamentaria/gobierno-oposición parlamentaria.⁵³⁸ De ahí que hoy menos que nunca se pueda menospreciar la labor del Parlamento. Ello porque si partimos de que el Parlamento es la sede del pluralismo político, entonces, en los parlamentos de las democracias pluralistas no existen verdades absolutas, sino absoluto relativismo. En el Parlamento se posibilita que la discusión consiga alcanzar un mayor consenso, siempre de acuerdo con el principio democrático de la mayoría, pero asegurando en todo momento las garantías demo-liberales de las minorías. En definitiva, el Parlamento “sigue siendo el sitio representativo de las controversias políticas abiertas, por los cuales tienen que responsabilizarse los partidos políticos”.⁵³⁹

Por este motivo es completamente falso y alejado de toda realidad que el control parlamentario haya desaparecido. En todo caso, ciertamente, la titularidad de éste es una cuestión bastante más compleja que antaño, pero no por ello el control parlamentario ha desaparecido. En la actualidad,

⁵³⁷ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, cit., nota 59, p. 256.

⁵³⁸ Schneider, Hans Peter, *Democracia y Constitución*, cit., nota 284, pp. 171 y 172.

⁵³⁹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 211 y 212.

tanto el Parlamento como la mayoría parlamentaria pueden y ejercen este control; sin embargo, realmente quien garantiza el ejercicio del control parlamentario es la oposición parlamentaria. En otras palabras, cómo afirmar que el control parlamentario ha desaparecido cuando hoy más que nunca se posibilitan las vías para el ejercicio de éste, por ejemplo, a través de la constitucionalización de la oposición política. Cuestión diferente es que aún existan fallos para su ejercicio, o que aún resulten insuficientes los derechos reconocidos a la minoría parlamentaria para la práctica del control, pues es más que evidente que aún existen muchos temas pendientes que requieren solución, ya que el reconocimiento constitucional de la oposición política es realmente reciente.

Podemos concluir afirmando que el control parlamentario está más vigente que nunca, siempre y cuando la oposición política esté plenamente reconocida y garantizada. Pues, como bien dice el profesor De Vergottini: “en cualquier forma de gobierno reconducible hasta la matriz del Estado liberal, la oposición garantizada acaba por ser elemento indefectible en un ordenamiento político-constitucional avanzado”. Es decir, en la forma de gobierno de *oposición garantizada*, “el principio de separación de poderes, entendido como el principio garantizador que consiente el control político sobre la orientación, tiene fundamento en el caso que sea aplicado a las relaciones entre las minorías de oposición y la combinación políticamente homogénea mayoría-gobierno”.⁵⁴⁰

Entonces, si seguimos al profesor Ferrando Badía, podemos observar que en la vida política existen dos elementos básicos a tener en cuenta:

...el poder, sus instituciones y su estructura, y los gobernados-ciudadanos con su marco institucional que los envuelve y encuadra facilitándoles su participación en el proceso decisorio y de control. Los gobernantes ejercen la función de gobierno y los gobernados controlan o deben controlar su gestión. Ambos términos de la relación política se complementan. Faltando uno de ellos desaparece la vida política.⁵⁴¹

Es así de sencillo, si no hay opositor político simplemente no puede haber juego político, ni mucho menos control político.

⁵⁴⁰ De Vergottini, Giuseppe, “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *op. cit.*, nota 25, pp. 10 y 11.

⁵⁴¹ Ferrando Badía, Juan, *En torno a una teoría de la oposición...*, *cit.*, nota 501, p. 19.

Entonces, es la idea de la oposición política la que nos permite resumir las características del control parlamentario en las democracias pluralistas del siglo XXI: la necesidad, la oportunidad y la importancia. Por lo tanto, huelga recordar que el poder legítimo requiere su propia negación. Es decir, el poder demanda una oposición que le imponga cortapisas a su propio poder,⁵⁴² pues de lo contrario se estaría gobernando, según palabras de Sófocles, una “ciudad desierta”.⁵⁴³ De ahí que cuando Guglielmo Ferrero descubrió en las *Memorias de Talleyrand* el verdadero significado del principio de legitimidad comprendiera que el derecho de oposición es uno de los pilares centrales de las democracias legítimas. Por ello, la supresión del derecho de oposición a lo largo de la historia ha significado la destrucción de la legitimidad democrática, cuyo resultado ha sido gobiernos revolucionarios y el reino del miedo.⁵⁴⁴ Así pues, siempre que se pretenda ocultar la existencia de la oposición política, se estará destruyendo el Estado constitucional, y, en consecuencia, la comunidad política estará condenada vivir en el constante temor.

⁵⁴² Vega García, Pedro de, “Oposición política”, en Aragón, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, p. 4614.

⁵⁴³ Tal como lo recuerda el profesor Manuel Ramírez, cuando Sófocles narra la tragedia griega de *Antígona* señala cómo Hemón discute con su padre, el duro rey Creonte, intentando hacerle ver, inútilmente, el parecer de los tebanos, Hemón termina con este terrible reproche: “Tú has nacido para gobernar, tú sólo, una ciudad desierta”. Ramírez Jiménez, Manuel, “La oposición política”, *Estudios de ciencia política y sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, p. 699.

⁵⁴⁴ Ferrero, Guglielmo, *Poder. Los genios invisibles de la ciudad*, cit., nota 374, pp. 322 y 323.