

Capítulo I. El control parlamentario como control político	23
1. Constitución y control del poder	23
2. El concepto tradicional de la función de control parlamentario	26
3. El control parlamentario como control político. Una nueva concepción	28
A. Democracias parlamentarias como formas de Estado	29
B. Control político	31
C. A través de todas las actividades parlamentarias	33
D. Sujeto del control: minorías parlamentarias	34
E. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno	40
F. Con o sin sanción inmediata	46

CAPÍTULO I. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO

No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad.

Francisco Rubio Llorente

Sin control judicial no hay Estado de derecho, pero sin controles políticos no hay Estado democrático.

Manuel Aragón

I. CONSTITUCIÓN Y CONTROL DEL PODER

En el momento de abordar el tema del control parlamentario resulta obligado referirse a la inextricable relación que existe entre Constitución y control del poder. La idea de controlar el ejercicio del poder es una constante en la historia política de la humanidad; desde Platón y Aristóteles, quien al construir su teoría de la constitución mixta entendió que ésta “no es otra cosa que la repartición regular del poder”,¹ hasta Locke y Montesquieu,

¹ Dentro de estos precursores podemos citar las obras de Platón —*La república y Las leyes*— y Aristóteles —*Política*, libro IV, capítulo I, título III—, quienes articularon la teoría de la Constitución mixta, que más tarde desarrollaría Polibio —*La historia*, libro VI, capítulo XI— y cuyo exponente más claro sería la Constitución de la República romana; retomada durante la Edad Media por Tomás de Aquino. Sobre estos temas puede verse Theimer, Walter, *Historia de las ideas políticas*, Barcelona,

durante el liberalismo, se construyeron importantes teorías que tuvieron por objeto aminorar la concentración del poder y moderar los abusos en el ejercicio del mismo. La teoría de la división de poderes elaborada por el último de los autores citados,² debe interpretarse no como una separación rígida o estricta de poderes,³ sino más bien como una combinación, fusión o enlace de los mismos; es decir, detrás de las interconexiones que existen entre los poderes subsiste una idea de control mutuo que alienta la Constitución.

La evolución más plena del pensamiento de Locke y Montesquieu sobre la división de poderes la encontramos en la tesis de los *checks and balances* recogida en las primeras constituciones de los estados de la Unión Americana y en la propia Constitución Federal de los Estados Unidos de América.⁴ La idea tripartita de dividir el poder trascendió hasta nuestros días a través de las pioneras constituciones de los siglos XVIII y XIX. Así se universalizó la idea de que: “para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”. De esta manera la Constitución surge como el instrumento más idóneo para limitar y controlar al poder, pues deberá establecer los límites dentro de los cuales podrán moverse libremente los titulares del poder.

Vincular las nociones de control y Constitución supone concebir a ésta, no sólo como un conjunto de normas jurídicas, de máximo rango, que

Ariel. 1979. pp. 18 y ss.; García Gual. Carlos. *Historia de la teoría política I*. Madrid, Alianza. 1990. p. 163.

² Concretada en el libro XI. “De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la Constitución”. capítulo VI. “De la Constitución de Inglaterra”. de su obra *Esprit des Lois*. publicada en 1748.

³ Diguít demostró, con éxito, que Montesquieu no quiso nunca que los órganos a los que atribuye las funciones fueran absolutamente extraños entre sí. *Cfr. Traité de Droit Constitutionnel*. Paris. 1924. t. II. p. 517. *Tratado de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1927; Hauriou. Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris. 1923. p. 401. Es decir, Montesquieu concibe al orden político no como una ordenación monocéntrica, tal como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, resultado de relaciones de fuerzas que generan un estado de equilibrio. García Pelayo. Manuel, “División de poderes”, *Diccionario del sistema político español*. González Encinar. José Juan (comp.), Madrid, Akal. 1984. p. 230.

⁴ La influencia de la teoría de Montesquieu en el pensamiento de los padres de la Constitución estadounidense es evidente, como puede constatarse, por ejemplo, en *El Federalista* (véase el apartado XLVII). México, Fondo de Cultura Económica. 1994, pp. 207-208. Sobre las posturas dominantes en la convención puede verse Corwin, Edward S., *La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires, Fraternal. 1987. pp. 23, 199 y 267, entre otras. También Solozábal Echavarría. Juan José, “Sobre el principio de separación de poderes”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 24. noviembre-diciembre. 1981. p. 225.

regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de éste con los ciudadanos, sino también, como el orden en el que el poder se legitima y cuya función política es poner límites jurídicos al ejercicio del poder.⁵ De tal manera que las limitaciones se establecerán en normas y los controles los realizarán órganos determinados; es a estos últimos a los que corresponde actualizar dichos límites.

De esta manera, en el Estado constitucional el poder está, o al menos debe estar, limitado; la Constitución, el derecho positivo, configura al poder como poder juridificado, esto es, sometido al derecho que lo organiza y lo limita. No es concebible, pues, la Constitución como norma y menos la Constitución de un Estado democrático de derecho, si no descansa en la existencia de controles. De tal forma que el equilibrio de poderes que caracteriza al Estado democrático se asienta, no sólo en una compleja trama de limitaciones que singulariza a dicha forma política, sino en la existencia de diversos controles a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas. En este sentido, limitación y control se presentan como dos términos inseparables en cuanto que el segundo garantiza la actualidad del primero. Por consiguiente, cuando nos referimos al poder limitado hablamos, también, de poder controlado.⁶ Esto nos lleva a afirmar que, aunque el término control no tiene un significado unívoco,⁷ la acepción más exacta del mismo

⁵ Así lo reconocen autores como Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 1995; Stern, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987; Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992; Heller, Herman. *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983; Jellinek, George. *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981; Friedrich, Carl. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, México, Ediciones de México, 1946; Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992. En la doctrina española, García Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1987; García de Enterría, Eduardo; *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991; Rubio Llorente, Francisco, "La Constitución como fuente del derecho". *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, 1979, t. I; Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995.

⁶ Aragón Reyes, Manuel. "La reserva reglamentaria en el proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-gobierno", *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Madrid, M. Ramírez, ed., 1978, p. 298.

⁷ Dentro de la doctrina italiana diversos tratadistas han intentado una unificación conceptual del término control, así: Giannini, S., "Controllo: nozioni i problemi", *Revista Trimestrale di Diritto pubblico*, Roma, núm. 4, 1974, pp. 1263-1283; Zanobini, Guido, *L'amministrazione locale*, Padova, CEDAM, 1932, p. 26. Rescigno, Giuseppe Ugo. *Corso di diritto pubblico*, Bolonia, Zanichelli, 1980, p. 387.

es la que entiende que éste es el vehículo más idóneo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.⁸

En definitiva, mientras que, por una parte, la Constitución configura y ordena los poderes del Estado por ella creados, por otra, establece los límites del ejercicio del poder, lo que supone el establecimiento de un sistema de competencias delimitadas y atribuidas a cada uno de los poderes constituidos. Es dentro de este contexto que la Constitución atribuye al Parlamento la facultad de controlar y fiscalizar las funciones del Ejecutivo. Pero, aunque ésta ha sido una facultad que muy tempranamente se reconoció a dichas asambleas, sus efectos, como veremos a continuación, no siempre han sido los mismos.

2. EL CONCEPTO TRADICIONAL DE LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

En el Estado liberal la forma democrática de gobierno se entendía como el control del pueblo sobre quienes ejercían el poder. Quizá fue Stuart Mill quien mejor lo expresó en la siguiente frase: “Que la nación, o al menos una parte numerosa de ella, ejerza por medio de diputados que nombre periódicamente, el poder supremo de la inspección e intervención.”⁹

Para ubicarnos dentro del contexto histórico en el que se asume este concepto conviene recordar que, durante este periodo en Europa (no así en América), la función de control es entendida como la facultad de designar, mantener y, en su caso, derribar o sustituir al gobierno de la nación; pues recordemos que en lo que llamaríamos la teoría clásica de las relaciones entre el Parlamento y el gobierno, se entiende que el primero surge como una reacción frente al poder del monarca y por ello se ve en él un poder distinto al que representaba la Corona, de ahí que el Parlamento sea concebido como la encarnación de la soberanía nacional o popular, y como sustento del sistema democrático; así, el gobierno, durante la monarquía

⁸ Así lo entiende Aragón al señalar que: “Bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de limitación del poder. Todos los medios de control están orientados en un solo sentido y todos responden objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos.” *Constitución y control del...*, cit., p. 71.

⁹ “*The proper office of representative assembly is to watch and control the government*”, Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, su versión en español, San José de Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América, colección Clásicos de la democracia, 1987, p. 93.

constitucional —podríamos decir, pura—, se define como el gobierno del rey, disponiendo de una legitimación puramente derivada, más aún, no democrática, sino sustentada en el principio monárquico.

La transformación de los regímenes constitucionales hacia fórmulas parlamentarias distintas supuso la eliminación de la legitimación monárquica del gobierno y éste logró subsistir con una legitimidad diferente a la anterior; así, el gobierno comenzó a mantener una relación fiduciaria respecto de los grupos integrantes del Poder Legislativo, es decir, la titularidad del Poder Ejecutivo se entendía como una emanación permanente del Parlamento;¹⁰ pero a pesar de este enroque, la legitimidad del gobierno seguía siendo derivada, aunque en este caso fuese una legitimación de tipo democrático. De esta manera el Parlamento ocupó un espacio central en el sistema político constitucional, que lo individualizaba como el único órgano representativo de la voluntad nacional, considerando al gobierno una especie de comité delegado del Parlamento. Así también, era aceptado que su producción normativa era jerárquicamente superior a la gubernamental.

En este sentido, el control parlamentario es entendido como la facultad revisora que le es propia a un órgano superior que debe fiscalizar las actuaciones de un mandatario con el fin de garantizar la obediencia del gobierno —legitimado derivadamente— a la voluntad popular.

En este contexto europeo, no así en América, es comprensible concebir al control parlamentario como lo expresa Montero Gibert en las siguientes líneas:

ocupando el Parlamento el lugar central del sistema político-constitucional, el otorgamiento de su confianza hacia el gobierno tiene como contrapartida inmediata la institucionalización de la facultad supervisora del Parlamento y su responsabilidad política gubernamental, de forma que su doble ejercicio puede suponer la fiscalización de esa relación de confianza entre ambos y, por tanto, la remoción del gobierno. El Parlamento actúa así como un nexo mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del gobierno a la voluntad popular.¹¹

¹⁰ De tal manera que su legitimidad la obtenía en la medida en que era responsable ante el Parlamento.

¹¹ Montero Gibert, José Ramón, "Las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución Española", *El gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación, 1985, p. 205.

Sin embargo, la idea de control parlamentario ha evolucionado en la medida en que también lo han hecho los regímenes políticos.

Después de la Segunda Guerra Mundial la tendencia a democratizar los sistemas políticos europeos —muy especialmente el parlamentario— se vio reflejada: en la extensión del sufragio censitario al universal, en el papel cada vez más importante de los partidos políticos, en la reformulación de la teoría clásica de la división de poderes; en fin, lo que conocemos como parlamentarismo racionalizado o limitado,¹² cuyo mejor exponente constitucional fue la Ley Fundamental de Bonn de 1949, y cuya influencia ha sido decisiva en el resto de los textos constitucionales europeos.

Pues bien, esta transformación del parlamentarismo también repercutió en la función de control no sólo en la regulación jurídico-constitucional de los instrumentos de control, sino —incluso— y quizá ello sea lo más importante, en su propio significado, que lo hace ser entendido de una manera radicalmente diferente a la que hemos aludido anteriormente.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO. UNA NUEVA CONCEPCIÓN

Evidentemente una de las tareas más delicadas del estudioso del derecho es la de definir las diversas áreas que conforman la materia jurídica. Lo delicado de ello estriba en que toda definición supone, por razón natural, enmarcar los contenidos del área a definir, o cuando menos los más sustanciales. Así, en algunos aspectos las definiciones quedan restringidas a algunos elementos, y en otras sobrepasan sus verdaderos alcances. Desde luego, la idea de control parlamentario no escapa a esta realidad.

¹² La denominación "parlamentarismo racionalizado" proviene en realidad del periodo de entre guerras. *Vid.* Mirkin-Guétzévitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*. Madrid, Reus, 1934, pp. 13-16. A lo que Giuseppe Vergottini ha denominado parlamentarismo mayoritario con predominio del gobierno, el cual se caracteriza por la práctica común de los gobiernos de legislatura, por la existencia de mayorías claras y estables, y por el hecho de que la decisión sobre quién ha de presidir el gobierno corresponde en la práctica al electorado. *Derecho constitucional comparado*, 2a. ed., Madrid, Espasa-Universidad, 1985, p. 307. Así también Duverger, Maurice, entiende por parlamentarismo mayoritario: "una variedad del sistema parlamentario en el cual el gobierno tiene asegurada una mayoría estable en el Parlamento, de modo que dura normalmente toda la legislatura". *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Madrid, Ariel, 1988, p. 245. Es decir, ante la constante inestabilidad de las repúblicas (v. g. española y alemana) se intentó, por diversos medios, hacer menos agobiante el control parlamentario sobre el gobierno, de tal manera que se beneficiara la estabilidad gubernamental.

La pluralidad de significados del concepto de control, han provocado en la doctrina y en la práctica un desacuerdo sobre qué debe comprenderse bajo este concepto. La problemática se acentúa aún más cuando, como hemos visto anteriormente, los elementos que integran el concepto de control parlamentario varían en unas y otras definiciones.

Pues bien, tomando como base todo lo hasta aquí expuesto, intentemos conceptualizar, para efectos de esta investigación, lo que entendemos por control parlamentario. Así, sostenemos que: *en las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés de las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata.* De esta definición de control parlamentario podemos desprender un conjunto de características, que se enunciarán a continuación.

A. Democracias parlamentarias como formas de Estado

Entender que el control parlamentario ha de incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado (gobierno), a través de la cuestión de confianza y la moción de censura (promovida por el Parlamento), nos llevaría a aceptar que el control parlamentario solamente puede ser ejercido en los regímenes cuya forma de gobierno es la parlamentaria, ya que nada más en ellos puede, el Parlamento, remover al gobierno. Para nosotros, esta visión no es aceptable por reduccionista pues también en los sistemas presidenciales existe este tipo de control. El control parlamentario es, pues, una nota importante de la democracia parlamentaria como forma de Estado, con independencia de la forma de gobierno que adopte.

Esta perspectiva del parlamentarismo en sentido amplio o genérico¹³ se encuentra en autores tan clásicos como Herman Heller o Hans Kelsen; según este último, el parlamentarismo significa “*Formación de la voluntad deci-*

¹³ También parece oportuno recordar, aquí, el interesante análisis que sobre la pluralidad de sentidos del término parlamentarismo hace Schmitt, de donde podemos desprender por lo menos cuatro “subespecies”, a saber: sistema Presidencial, de Parlamento, de Premier y de Gabinete. *Teoría de la Constitución...* cit., pp. 294 y ss. Un completo resumen sobre las formulaciones de Schmitt las encontramos en Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, pp. 824-825. También así lo entiende Aragón Reyes, Manuel, en el Estudio preliminar a la obra de Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

*siva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”.*¹⁴

Así, aun cuando en los sistemas presidenciales se parta, en principio, de una separación rígida de poderes, en donde cada poder debe respetar la función propia de los demás,¹⁵ los trabajos del Congreso someten a una crítica constante la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante aquél, sino también cuando a iniciativa del Congreso (a través de una comisión de investigación) el Ejecutivo es llamado a comparecer.

Evidentemente esta labor de crítica no puede terminar nunca en la remoción del gobierno, pero “la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo cuya voluntad soberana, ha de resolver, en favor de uno o del otro, el contraste entre los dos criterios”.¹⁶

Aunque el Congreso en este tipo de sistemas no cuente con los medios idóneos para remover al gobierno y no sea éste el fin que se persigue, no podemos negar que la libertad de disposición sobre el parámetro de control llenará de contenido esta actividad cuando se pretenda someter la actuación del órgano controlado (Ejecutivo) a la decisión de la voluntad superior, la del pueblo, a través de sus representantes (Congreso).

Debemos, por último, dejar claro que esta noción de control parlamentario encuentra fundamento en la idea de concebir al Congreso, no sólo como un órgano del Estado, sino también como la institución en donde se asienta y manifiesta el pluralismo político de una sociedad democrática.¹⁷ Es en el Parlamento o Congreso donde deben discutir libremente todas las fuerzas políticas institucionalizadas y a través de ello fiscalizar y controlar la acción del gobierno, sea éste parlamentario o presidencial.

¹⁴ Cfr. Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 1992, p. 50.

¹⁵ Aunque evidentemente existan procedimientos que requieran de la colaboración de dos de los tres poderes.

¹⁶ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 248.

¹⁷ En este sentido, el Congreso no sólo es un órgano del Estado titular de la potestad legislativa, donde se manifiesta la voluntad estatal en forma de ley. En esta faceta de adoptar decisiones vinculantes, la voluntad prevalente es siempre la de la mayoría; así lo exige el principio democrático. Pero ni siquiera en este proceso la mayoría puede hacer callar a la minoría, que también conserva sus derechos de intervención y participación.

De ahí que compartamos la distinción entre control *por* el Parlamento y control *en* el Parlamento.

En el primer supuesto, el control se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la cámara; en el segundo a través de las actividades de los parlamentarios individuales o de los grupos desarrolladas en las cámaras, aunque no culminen en un acto de control adoptado por éstas. En este último caso no deja de haber control parlamentario, en la medida en que la discusión influye en la opinión pública; el Parlamento es entonces el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el *locus* al que principalmente se dirige, puesto que es allí (y no en las Cámaras) donde pueden operar sus más importantes efectos.¹⁸

Así pues, tal discusión dialéctica sobre las decisiones, proyectos, etcétera, del gobierno no sólo pueden controlarse en el seno del Parlamento sino, incluso, todo lo ahí discutido puede tener una repercusión mayor extramuros, activando los controles sociales o incidiendo sobre los resultados electorales.

B. Control político

La caracterización del control parlamentario como control político ha sido uno de los temas que mayor polémica ha causado en la doctrina italiana y española; para unos, el control parlamentario es eminentemente un control de tipo jurídico,¹⁹ y para otros, a los cuales nos adherimos, se trata de un control de tipo político.²⁰

¹⁸ Aragón Reyes, Manuel. "Control parlamentario", *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995, t. I, pp. 1677-1678.

¹⁹ Entre quienes consideran que el control parlamentario es un control de tipo jurídico se encuentran: García Morillo, Joaquín, y Montero Gibert, José Ramón, al sostener que "el control parlamentario [es una] subespecie concreta del control jurídico... [y es] un tipo específico de los controles constitucionales". *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 25. En lo individual, García Morillo vuelve a ratificarse en lo ya dicho al afirmar: "No parece tener fundamento [...] negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos." *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 63. Por otra parte, también Santaolalla López, Fernando, ha sostenido que el único modo en que el jurista puede estudiar el control parlamentario, es concibiéndolo como control jurídico y no como político. *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Universidad, 1977, pp. 198 y ss. Por último, a estas posiciones habría que agregar la de Gil Robles, José María y Marín Riaño, Fernando, "Naturaleza jurídica del control sobre el gobierno y la administración", *Gobierno y administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, t. I, pp. 740 y ss., entre otros.

²⁰ Así, Rubio Llorente, Francisco, *La forma del... cit.*, pp. 241-258. También Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del... cit.*, pp. 157 y ss. Se han manifestado en esta misma línea Linde Paniagua,

Diversas son las razones, que expondremos a continuación, que nos llevan a sostener que el control parlamentario es un control marcadamente político; uno de los aspectos que así lo singularizan es su carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de valoración sobre la acción del gobierno, la apreciación que de ésta se haga es completamente libre e incluso, dicha evaluación podrá verse afectada por la situación concreta, las eventualidades y/o las razones políticas que la motiven; pero no es sólo esto lo que convierte al control parlamentario en político, sino que también lo caracteriza así, la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente “política”, por tratarse, de miembros que forman el Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

De esta manera se hace evidente el carácter voluntario de este control, ya que su realización y desarrollo depende, o debiera depender, de la voluntad de los miembros que forman la minoría parlamentaria. Este rasgo de voluntariedad puede convertir al control parlamentario en sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).

Finalmente hay que señalar que, si de todo control se presume que su resultado forma parte del mismo, tratándose del control parlamentario, esto se manifiesta más claramente ya que el simple hecho de desplegar este control implica un resultado evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo lupa) y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada, que en todo sistema democrático, ejerce el Parlamento.

Por consiguiente, un resultado negativo en el desarrollo de este control no lleva necesariamente aparejada una sanción inmediata (salvo que así lo

Enrique, “Comentario al artículo 66”, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. Alzaga Villaamil, Óscar (comp.), Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas. *Revista de Derecho Privado*, 1989, t. VI, p. 72. También Cobreros Mendazona, Edorta, “El estatus parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución”, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, Madrid, Civitas, 1991, t. III, pp. 2130-2131. Así como García Martínez, María Asunción, “La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 14, 1988, p. 64, entre otros.

disponga una norma) pero ello no mengua la relevancia de los efectos políticos del control, se trata, como sostiene Rubio Llorente, de un control cuya efectividad descansa más que en sanciones inmediatas o presentes, en la esperanza de sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control podría desencadenar.²¹ De esta manera lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

C. *A través de todas las actividades parlamentarias*

Afirmar que el control parlamentario se desarrolla a través de todas las actividades parlamentarias ha causado, incluso en la doctrina, muy diversas posturas; así, para algunos autores existe la posibilidad de ejercitar el control parlamentario a través de cualquiera de los procedimientos de actuación del Parlamento, pues “no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda la actividad”,²² mientras que para otros éste sólo puede ejercerse a través de actividades muy señaladas.

Detengámonos un momento en el análisis de estas dos posturas. Cuando se habla de control parlamentario del gobierno, resulta usual referirse al momento en el que se ejercen ciertos procedimientos o ciertas técnicas efectivamente destinadas a tal finalidad, como son, de una manera muy señalada, las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de investigación y la moción de censura (esta última sólo en los gobiernos parlamentarios). No obstante lo anterior, una reflexión más detenida de la actividad parlamentaria permite aceptar que los procedimientos parlamentarios son siempre *multifuncionales* y el análisis de la función de control no puede

21 Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., pp. 250 y ss.

22 *Idem.* Así también lo ha sostenido Aragón Reyes, Manuel: “No sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos “más característicos” del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etcétera) en los actos de aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas”. *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 23-24.

reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.²³

En efecto, no sólo cuando se interpela al gobierno, sino también cuando se discuten proyectos de ley²⁴ o se delibera sobre los presupuestos²⁵ se controla la actividad del gobierno. Incluso algunos autores afirman que la llamada crisis del Parlamento es, en gran medida y proporción, consecuencia de la falta de adaptación a las actuales exigencias de la institución presupuestaria, que se manifiesta, tanto en la fase de aprobación de las Cámaras, como en la fase final de examen.²⁶

D. Sujeto del control: minorías parlamentarias

Si entendiéramos, como ha puesto de manifiesto Embid Irujo, que “el fundamento del control parlamentario radica en que el control es una competencia de la mayoría parlamentaria [para] favorecer la estabilidad política”, estaríamos resucitando la antigua noción de control parlamentario en donde el sujeto del control sería el Parlamento —la mayoría parlamentaria— y su objeto la actividad del gobierno.

En la nueva concepción de control parlamentario, éste no es ya, solamente, una actividad fiscalizadora cuyo sujeto es el Parlamento y cuyo objeto es la actividad gubernamental. Hoy el control parlamentario debe tener

23 En sentido opuesto se manifiestan José Ramón Montero Gibert y Joaquín García Morillo, quienes centran su estudio en los procedimientos clásicos del control: preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, el control sobre las potestades normativas del gobierno y la moción de censura (de lo cual podemos inferir que no aceptan que en los sistemas de gobierno presidencial exista este tipo de control). *Op. cit.*, sobre las primeras tres formas de control, *vid.* pp. 3-89; la cuarta, pp. 91-121; y la última en pp. 149-199.

24 Como lo ha señalado García Martínez, Asunción, *op. cit.*, pp. 72 y ss.

25 Así lo ha puesto de manifiesto Cazorla Prieto, Luis Ma., al sostener que “El control político de la ejecución del presupuesto reviste hoy gran importancia. No puede decirse que las cámaras [...] presten toda la atención que merece esta circunstancia; en ocasiones da la sensación que, incluso en los medios parlamentarios interesados, se piensa que [su] labor en el campo presupuestario se limita a la legislativa, es decir, a la de aprobar la Ley de Presupuestos y que les queda un poco ajena la tarea de control pormenorizado y el día a día de su ejecución”. *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Madrid, Cuadernos Civitas, 1985, p. 75.

26 “Falta de adaptación que se manifiesta, tanto en la fase de aprobación donde un inútil afán de control detallado conduce a la formulación de centenares de enmiendas de créditos individualizados y concretos, ninguna de las cuales, o casi ninguna, prospera, como en la fase final del examen y solvencia de las cuentas, que pudiendo ser ocasión de control global, se ha relegado casi a la categoría de trámite sin relevancia ni audiencia”. *Cfr.* Herrero Suazo, S., *Técnicas presupuestarias de la administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 150-151.

como sujeto a la minoría y como objeto la actividad del gobierno y la mayoría que lo sustenta.

Preciso es decir que el citado autor funda su afirmación desde una visión, como él mismo la llama, “atrevida”, realista, basada en el ordenamiento jurídico español (que concede capacidad decisoria para ejercitar determinados instrumentos de control sólo a la mayoría) y no, como él también señala, en razonamientos “de principios o de derecho suprapositivo ideal”;²⁷ asimismo, apuntala su apreciación coincidiendo con Steffani en la siguiente argumentación:

Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minorías, lo limita al horizonte de un mero revisor y lo aleja de la pretensión determinante de un poder sancionador decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece [el control!] inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria.²⁸

Salvo la última afirmación, que la abordaremos cuando hablemos de la sanción en el control parlamentario, pareciera que no hay argumentos para contrarrestar tan contundentes afirmaciones. Incluso esta tesis podría encontrar apoyo en los reglamentos parlamentarios, no sólo en los españoles sino en los de otros países. Efectivamente, para la creación, por ejemplo, de las comisiones de investigación el Reglamento del Congreso de los Diputados exige que la solicitud sea presentada por dos grupos parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Cámara y el Reglamento del Senado, aunque la exigencia es menor, preceptúa que este tipo de comisiones podrán constituirse a propuesta del gobierno o de veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, por tanto, sólo pueden ser constituidas siempre que la mayoría así lo decida.

Pero vale la pena detenernos, por un momento, a reflexionar sobre la afirmación de este autor. Bajo esta lógica, tendríamos que aceptar todo aquello que por determinación legal se dispone, llegando así al absurdo de

²⁷ Embid Irujo, Antonio. “El control parlamentario del gobierno y el principio de mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 25, 1992, p. 9.

²⁸ Steffani, W., “Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle”, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín. New York, De Gruyter (ed.), 1989, pp. 1325 y ss. Nosotros hemos tomado la cita de Embid Irujo, Antonio, *op. cit.*, p. 11.

admitir, incluso, las cosas más inverosímiles; si aceptáramos esto tendríamos que aceptar, también, aquellas críticas, cada vez más frecuentes, que ven en el derecho un obstáculo para la evolución política y social y negarle al derecho una de sus características más importantes: la dinamicidad, porque es evidente que el derecho está inmerso en una evolución progresiva que atiende a los cambios estructurales que operan en el ámbito de lo científico, lo social, lo cultural, lo económico y, por supuesto, lo político. Hoy más que nunca podemos sostener que el derecho se encuentra en una dinámica constante.

En consecuencia, si aspiramos a sistemas democráticos cada vez más perfectos la pregunta que debemos plantearnos —aceptando, sin conceder, que efectivamente el control parlamentario es una potestad de las mayorías— es: ¿qué sentido tiene, hoy, un control así?; dicho de otra manera ¿qué valor tiene que una misma mayoría —gubernamental y parlamentaria— se controle a sí misma?, parece que la valía es, francamente, escasa; más aún, si como se ha puesto de manifiesto, “el primer deber de la mayoría es facilitar la tarea encomendada al gobierno que ella ha elegido”.²⁹ En todo caso, se trataría más que de un control propiamente dicho, de una especie de autocontrol, es decir de un control sobre sí mismo.

Entender así al control parlamentario llevaría no sólo a un vaciamiento de su contenido en aras de una excesiva estabilidad gubernamental, que quizá en su momento debía protegerse, producto tal vez del parlamentarismo racionalizado, pero que hoy coadyuvaría a una petrificación en la discusión de ideas y de programas entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición, que debe existir en todo sistema que se precie de ser democrático.

Nos parece, sin embargo, que es necesario mirar hacia el futuro y no renunciar a una nueva idea, posible, de control parlamentario, que tome en consideración a las minorías parlamentarias, más acorde con las modernas democracias. Así parece, también, entenderlo Isidre Molas al sostener que

en el parlamentarismo mayoritario el control de la mayoría del Parlamento sobre la mayoría en el gobierno no discurre por la relación formalizada y lejana de las relaciones intraorgánicas, ya que debe admitirse que parlamentarios mayoritarios y gobernantes forman parte de una unidad superior que es la mayoría con

²⁹ La frase es de Jean-Claude Colliar, citado por Marçet I. Morera, Joan. “La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el gobierno”. *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, núm. 22, 1991, p. 9.

identidad de programa y líder y con un haz estructural de relaciones que asegura la cohesión. [...] la mayoría parlamentaria orienta su actividad de control sobre el gobierno a través de vías privadas y de mecanismos más o menos articulados, atendiendo a las relaciones jerárquicas y de coordinación que se hayan establecido entre el presidente, sus ministros y sus diputados o senadores.³⁰

Esta misma concepción ha sido sostenida en Alemania por Forsthoff, quien afirma que “ciertamente también existe un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno [o que apoyan el plan del mismo], pero éste se realiza bajo formas de influenciamentos intrapartidistas y no en la forma de control público...”.³¹ Igualmente Zippelius ha señalado que: “si el partido o la coalición disponen de la mayoría de las diputaciones y si, además, impera en ellos la disciplina de partido, no parece, en realidad, quedar mucho del control parlamentario”.³²

Así pues, si existe algún agente político interesado en desvelar y exponer ante la opinión pública la actuación del gobierno, unida a su discusión y crítica, cabe suponer que ese agente no se incluirá precisamente en la mayoría gubernamental, al menos en supuestos normales. En palabras de López Guerra, “es la minoría o minorías, quienes aparecen como el agente “natural” de la función de control, como interesado en exponer las debilidades de la política gubernamental y en ofrecer alternativas...”.³³

En suma, como sostiene Rubio Llorente, el control parlamentario

es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es [sin duda] la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser

³⁰ Molas, Isidre. “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, núm. 2. 1989, p. 55.

³¹ Forsthoff, Ernest. *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 146.

³² Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*. 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1989, p. 388.

³³ López Guerra, Luis. “El titular del control parlamentario”, ponencia presentada en las VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid, Palacio del Senado, 25 a 27 de enero de 1995, p. 8. Es interesante la diferencia que este autor hace sobre el titular formal: (Cortes Generales), es decir, el Parlamento, y el titular material: miembros de las Cortes (Parlamento), especialmente las minorías.

inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.³⁴

Aunque no es este el lugar ni el momento para extendernos sobre el tema de las minorías y la oposición parece importante, para avanzar un poco más en el razonamiento, cuestionarnos qué debemos entender por minorías. Evidentemente en este concepto podemos encuadrar desde minorías lingüísticas, hasta sociales y étnicas, pasando por las políticas y dentro de éstas también puede haber minorías que operan fuera del marco político-constitucional —esto es, la *oposición al sistema* que muestra un desacuerdo total con respecto a los fundamentos del propio ordenamiento jurídico constitucional y, por tanto, no pretende constituirse en alternativa de gobierno sino ofrecer una alternativa global al sistema en su conjunto—³⁵ y otras, que lo hagan, dentro de ese marco político-constitucional, esto es *oposición al gobierno* —que compartiendo los principios básicos del ordenamiento aspiran a ejercer el poder e influyen en el mismo mediante su control cuando no lo ejerce—³⁶ constituyéndose en minorías parlamentarias. Son estas últimas las relevantes para el tema que nos ocupa.

Los conceptos oposición y minoría parlamentaria no son sinónimos aunque con frecuencia suelen usarse así. El concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es mucho más amplio. Algunos autores, al ocuparse del tema, han insistido en la necesidad de diferenciar ambos términos. Así, la oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera o alternativo, mientras que la minoría parlamentaria no siempre puede perseguir necesariamente la sustitución del gobierno existente.³⁷

En este sentido parece que hablar de mayorías y minorías atiende más a un criterio de tipo cuantitativo o numérico, mientras que hablar de oposición atiende a un criterio de tipo cualitativo: la existencia de diferentes posiciones políticas, lo que equivale a decir que cada grupo representado en el Parlamento es un tipo distinto de oposición.

Por otra parte, se han diferenciado dos acepciones de este concepto; en primer lugar, la “oposición en sentido objetivo, u oposición función, se

³⁴ Rubio Llorente, Francisco. *La forma del...* cit., p. 256.

³⁵ Cfr. Castillo Vera, Pilar del, “La oposición política”. *Derecho político I*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. 1987. t. II, pp. 121-122.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. Massari, Oreste. “Opposizione”, *Dizionario di Politica*, Turín, TEA, 1990.

refiere a la actividad dirigida a controlar la actuación del gobierno, condicionando e influyendo sobre la línea política, desde una orientación programática distinta y con vistas a llegar a reemplazarlo por otro equipo³⁸. Por tanto, aquí lo importante es la actividad opositora o de hacer oposición. En segundo lugar, el término oposición en sentido subjetivo, u oposición-organización, que comprende a los grupos excluidos del poder político y que representan intereses, principios o valores distintos de los sustentados por la mayoría (parlamentaria y gubernamental). Se trata aquí sí de minorías políticas.³⁹

En este sentido los mecanismos de control parlamentario deben estar en manos de las minorías parlamentarias, independientemente de que puedan o no ser gobierno, pero que a través de sus distintas posturas puedan constituir oposición, en el Parlamento, mediante la crítica, al gobierno que pretenden controlar y desgastar.⁴⁰

Un ejemplo puede ayudarnos a explicar mejor la anterior afirmación. Hemos dicho que el control parlamentario se ejercita a través de todas las actividades parlamentarias; así, este tipo de control se despliega mediante una pregunta⁴¹ —que se formula individualmente—, pero también lo hay a través de una comisión de investigación, la cual evidentemente no puede ser creada por un solo parlamentario (pues ello, parece claro, nos conduciría al otro extremo, tantas comisiones como parlamentarios hubiese) pero tampoco parece lógico, por todo lo expuesto hasta aquí, que éstas se configuren sólo por la buena voluntad de la mayoría, a grado tal que el carácter efectivo de los instrumentos de control se diluya. Favorecer el acceso de los grupos parlamentarios a los mecanismos de control es fortalecer la oposi-

³⁸ Así parece también entenderlo Sánchez Navarro, Ángel J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 44.

³⁹ Cfr. Vergottini, Giuseppe de, "Opposizione parlamentare", *Enciclopedia del Diritto*. XXX. Milán, Giuffrè, 1980, pp. 532-561.

⁴⁰ Tres son las funciones que se han venido reconociendo como propias de la oposición institucionalizada: a) la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores sociales que no se hallen representados en el gobierno; b) el control del gobierno, es decir, el poder de ejercitar una influencia en el mismo, persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción de decisiones; c) el ofrecimiento de una alternativa que, dentro de la continuidad del sistema, permita asumir el cambio político. Cfr. Castillo Vera, Pilar del, *op. cit.*, p. 123. Esta era la idea con la que Bolingbroke introdujo en 1736 en Inglaterra, por primera vez, la dualidad de oposición-gobierno, para lo cual configuró el concepto de oposición patriótica la cual debía ser una oposición sistemática y no coyuntural, que a la vez que criticara aquellas medidas negativas, propusiera las alternativas más idóneas.

⁴¹ También se incluirán las interpelaciones, en las que su formulación debe ser abierta a todos los miembros de las cámaras, sin posibilidad de bloqueo u obstáculo de la mayoría.

ción política “institucionalizada” y con ello perfeccionar el sistema democrático.⁴²

Hacer asequible a la oposición la creación de este tipo de comisiones no sólo es coherente con la idea de pluralismo, connatural a todo sistema político, sino también con una idea moderna del control parlamentario más integradora de las minorías y menos excluyente de la oposición.

Este es el sentido que también le da Forsthoff a la idea de control al sostener que: “Una vez que el Estado se ha convertido en el centro de operación de los partidos [...] el interés por el control del gobierno se limita a la oposición. [...] el control parlamentario es asunto de minorías.”⁴³

E. Objeto: fiscalizar la acción general del gobierno

A la luz de todo lo dicho hasta aquí, podemos afirmar que la transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento, radica en la característica principal de que hoy el Parlamento, más que un poder legislador, es un poder controlador.

Durante el periodo del Estado liberal abstencionista, el Parlamento dedicaba su actividad fundamental a legislar, ya que el campo de lo público era reducido y permitía la regulación parlamentaria prácticamente en su totalidad, también porque la regulación de las relaciones de los particulares entre sí y de éstos con el Estado, constituían una forma de garantizar el derecho de propiedad y las libertades individuales.⁴⁴

Pues bien, al ser la acción del gobierno tan reducida, la función controladora del Parlamento, en esa época, se limitaba a las grandes decisiones políticas; las restantes —pocas, dado el carácter inhibicionista del gobierno— escapaban a la atención del Parlamento.⁴⁵

Durante el siglo XIX, la hacienda pública fue el centro del control parlamentario; éste encontró en ella su “expresión principal”.⁴⁶ Así, a

⁴² “Allí donde hay oposición hay democracia. No se puede explicar, por tanto, la oposición en función del proceso político democrático, sino que a la inversa, es el proceso político democrático en el que se legitima y se explica a través del desarrollo histórico de la oposición.” Vega García, Pedro de, “Oposición política”, *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas...*, cit., p. 4617. Del mismo autor, *Estudios político-constitucionales*. México, UNAM, 1987, pp. 9 y ss.

⁴³ Forsthoff, Ernest, *op. cit.*, p. 146.

⁴⁴ *Íd.* Jesch, Dietrich, *Ley y administración. Estudio sobre la evolución del principio de legalidad*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1978, pp. 150 y ss.

⁴⁵ Cazorla Prieto, Luis Ma., *op. cit.*, p. 66.

⁴⁶ Leibholz, Gerhard, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 56.

finales del siglo XIX y principios del XX, último periodo constitucional, se libraron entre el gobierno y el Parlamento las más duras batallas en torno a la determinación del gasto público. También, durante este periodo, la política exterior fue objeto de control parlamentario, en tanto que los Estados, por regla general, y al menos en el caso de tratados internacionales importantes, se encontraba vinculado con terceros Estados.⁴⁷

Hoy por hoy, el objeto del control parlamentario no aspira a excluir a estas dos áreas de la fiscalización del Parlamento. Todo lo contrario, actualmente el objeto del control es notablemente más amplio, en virtud de que también la actividad gubernamental ha ido incrementándose considerablemente.

Así, junto al aumento de las actividades que el Estado social tuvo que asumir (educación, salud, vivienda, servicios) y a la creciente participación del mismo en otras áreas hasta entonces ajenas para él como los bancos, las empresas, la influencia en la dirección la economía, etcétera, se ha demostrado que al Estado le son ajenos muy pocos sectores de la vida social y su actividad penetra en casi la totalidad de las tareas sociales.

En el mismo sentido en el que han ido aumentando las actividades del gobierno, también lo ha hecho el objeto del control parlamentario, pues creemos que casi ninguna de las actividades gubernamentales debería hoy permanecer al margen de dicho control.

Con alguna frecuencia, cuando se habla del objeto del control parlamentario, se suele afirmar que dicha fiscalización o control recae sobre la política gubernamental —*lato sensu*—; sobre la actuación positiva o negativa del Ejecutivo.

Ello sin duda es verdad, pero sólo parcialmente, porque, partiendo de esta obviedad, un análisis pormenorizado de dicha función parlamentaria demanda incluir algunos elementos que deriven directamente del tipo de actividad gubernamental que pretende controlarse o, si se prefiere, de la materia sobre la que en un momento determinado actúa el Ejecutivo y de los instrumentos que ha utilizado para la realización de tal fin, por ejemplo, la política de orden público, la política de defensa,⁴⁸ la política

⁴⁷ *Idem*, p. 57.

⁴⁸ Piénsese en este sentido en la necesidad que pueden plantear los gobiernos de adquisición de determinado tipo de armas, bombas bacteriológicas, etcétera, todo ello no puede permanecer ajeno al control del Parlamento.

exterior,⁴⁹ la política económica,⁵⁰ etcétera. Así como cuáles han sido los instrumentos que ha utilizado para satisfacer los requisitos que esa política específica y ese momento en particular exigían, v. g. reglamentos, tratados o simples políticas administrativas.

En efecto, ya no sólo las grandes decisiones políticas son hoy objeto del control parlamentario, sino también todas aquellas actividades gubernamentales que afectan a la vida del ciudadano de una forma indirecta. Pero ello no debe conducirnos a sostener que el control parlamentario haya de ser necesariamente ilimitado; por el contrario, el sentido común y el hecho de que ninguna disposición constitucional así lo establezca, nos imponen aceptar como hipótesis de partida que tal control puede tener limitaciones materiales como requisito para su propia existencia.

Dicho lo anterior, resulta evidente que la intensidad del control parlamentario en unas actividades será más acentuado que en otras, es decir, este control deberá graduarse atendiendo a determinadas circunstancias; en las líneas siguientes intentaremos presentar diversos ejemplos de lo que hemos llamado intensidad del control parlamentario, intensidad que no quiere decir exención de control. Para ser coherentes con esa idea de gradualidad que hemos propuesto, partamos del punto cero, empecemos por destacar aquellas actividades en donde el control parlamentario no debe existir.

En primer lugar, habría un sector de actividades cuyo fundamento lo encontraríamos en la interpretación del principio de división de poderes, y quizá huelga decirlo, que son las del Poder Judicial que en cumplimiento de este principio debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. No queda, sin embargo, al margen del control parlamentario la llamada "política judicial". En el caso de las medidas adoptadas por la dependencia gubernamental del ramo (Secretaría o Ministerio de Justicia), su control es similar al de los actos de cualquier otro ministerio o Secretaría de Estado. Y por lo que se refiere a los actos del Consejo del Poder Judicial, aunque es éste un órgano constitucional independiente del Parla-

⁴⁹ Sobre este particular puede verse Remiro Bretons, Antonio, "Comentarios a los artículos 93 y 94", *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978...* cit., t. VII, pp. 429 y ss. Del mismo autor, "El poder exterior del Estado", *Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 205, junio-septiembre, 1985, p. 67 y ss. También Pérez Tremps, Pablo, "El control parlamentario de la política exterior", *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Garrorena, Ángel (comp.), Murcia, Tecnos, 1990, pp. 271 y ss.

⁵⁰ En este sentido, por ejemplo, los acuerdos económicos entre diversos actores sociales no deben sustraerse al control parlamentario.

mento, son normales las comparecencias ante éste de su presidente para la presentación de memorias, etcétera.

En segundo lugar, existe otro bloque de funciones que no es que estén exentas de la fiscalización parlamentaria, sino que tal control es de menor intensidad. Dicho de otra forma, el Parlamento debe cuestionarse cuándo su participación es oportuna y necesaria y cuándo no sólo no aporta nada, sino que entorpece el correcto funcionamiento de los restantes órganos estatales, en este caso nos referimos sobre todo a cuestiones de defensa, tanto interna como exterior; desde luego que el Parlamento, como máxima institución representativa, puede entrar a conocer en estas materias, de lo que se trata es que dicho control se efectúe bajo ciertas modalidades que permitan preferir las razones de seguridad importantísimas en todo Estado contemporáneo. Pero continuemos esa escala ascendente de graduación del control.

Un tercer grupo estaría integrado por esas entidades o agencias, que los administrativistas suelen llamar autónomas o independientes que surgieron, al menos, en los Estados Unidos, con el ánimo de descargar los poderes ejecutivos del presidente —*independent agencies*— en aquellos sectores en los que era necesario atender más que a criterios de tipo político a criterios científicos y profesionales en determinados sectores económicos, sociales y culturales de relevante importancia, como la política monetaria, la educación especializada, la política financiera, el mercado de valores, la energía nuclear, etcétera. Pues bien, este sentido de autonomía (necesaria, ni duda cabe, en muchas ocasiones dados los criterios técnicos y profesionales que se requieren en esos ámbitos) no puede ser sinónimo de inmunidad frente al Parlamento, quien puede y debe valorar críticamente los resultados de las actividades que en dichos órganos se desarrollan.

Una cuarta línea de control debería discurrir sobre las relaciones internacionales.⁵¹ También el Parlamento puede controlar al gobierno cuando pretenda firmar algún tipo de tratado o convenio internacional,⁵² incluso en este caso la doctrina ha reconocido que no existe suficiente control por parte del Parlamento,⁵³ en su fase de negociación, fijando algunas condiciones políticas para la negociación internacional, a través de distintos mecanismos

⁵¹ Tras la consolidación de Unión Europea podemos decir que este control se encuentra en primerísimo lugar en los parlamentos de los países miembros.

⁵² Con independencia del control previo de tratados internacionales que pueda realizar el Tribunal Constitucional en aquellos países en los que exista este control.

⁵³ Cfr. Pérez Tremps, Pablo, *op. cit.*, p. 277.

seguir la negociación y manifestar sus puntos de vista en función de los asuntos acordados, etcétera; en la fase de conclusión manifestando sugerencias, etcétera.

Pero sin duda, la actividad del gobierno en política exterior no se agota en la negociación de un tratado internacional. El Ejecutivo, a quien desde tiempos muy remotos se le encomendó la interacción con otros Estados, suele participar en muy diversas ocasiones en otro tipo de actividades internacionales, piénsese por ejemplo en las reuniones de jefes de Estado y de gobierno, en la actuación estatal en foros internacionales (Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, etcétera) y en un sin fin de organizaciones mundiales.

Ni duda cabe, como ha señalado Pérez Tremps, que en este tipo de actuaciones y, quizá,

especialmente en ellas es necesario el control parlamentario [...] Este control se desarrolla normalmente a partir de la información suministrada por los protagonistas de dichas actuaciones estatales a iniciativa propia o de las cámaras. Sin embargo, a medida que se institucionalizan algunas de sus actuaciones internacionales pueden y deben en muchos casos institucionalizarse las estructuras que permitan el seguimiento y el control del Ejecutivo.⁵⁴

Este tipo de control no es desconocido en otros países. En el Parlamento holandés,⁵⁵ por ejemplo, es muy frecuente realizar a puerta cerrada una reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores de la segunda cámara para discutir las instrucciones del gobierno a la delegación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. También se facilita el ejercicio de control parlamentario permitiendo la integración de parlamentarios en foros internacionales, ello sin duda coadyuva a que el Parlamento, a través de alguno de sus miembros, de primera mano, conozca las posturas dominantes sobre determinado tema que sostienen los demás miembros del foro y sobre todo se acerque al conocimiento del por qué de las posiciones que su gobierno favorece.

Sobre todo, y éste sería el quinto ámbito de acción, el control parlamentario debe versar primordialmente sobre lo que llamaríamos la actividad ordinaria del gobierno y las administraciones, es decir, del desarrollo de las

⁵⁴ *Idem.* p. 282.

⁵⁵ *Vid.* Garaviglia, Guido, "Parlamento e politica estera; un esame comparato", *Quaderni costituzionali*, núm. 3. Bolonia. Il Mulino, 1984. pp. 604 y ss.

actividades que le son inherentes, sobre todo aquellas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos.⁵⁶

Finalmente el control parlamentario debe manifestarse en la participación de las cámaras en los procesos de nombramientos de determinadas autoridades de relevancia nacional, a través de un voto de ratificación o a través de un examen previo.⁵⁷

Resumiendo: el objeto del control parlamentario es la acción total del gobierno y por extensión la actuación de cualesquiera otras entidades públicas pues, como ha señalado Bobbio,

Nunca se subrayará bastante que el control público [político, diríamos nosotros] del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno. Quien posee el sumo poder en una sociedad tiene la posibilidad de tener mil ojos: está en condiciones de verlo todo de todos. Ningún déspota de la antigüedad, aunque hubiera conseguido rodearse del mayor número de guardias y de espías, tuvo nunca la posibilidad de tener tantas informaciones sobre sus súbditos como las que suministra una eficiente instalación de computadoras a cualquier gobierno actual. *Sería una grave derrota de la democracia, nacida con la promesa de la transparencia del poder, que el gobierno pudiera verlo todo sin ser visto.* No hay duda de que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más parecido posible a Dios, que es invisible, que todo lo ve. ¿Estamos seguros de que la democracia nacida para derrotar esa tentación, ha logrado su propósito?⁵⁸

Seguramente la respuesta a la anterior interrogante, que parece quedar en el aire, ha de ser negativa, porque, como hemos intentado explicar aquí, son todavía muchas las áreas que no son vistas, fiscalizadas o controladas por el Parlamento, incluso aquellas que si lo son carecen de una eficacia real; sin embargo, la idea de que el Parlamento es cada vez más un Parlamento controlador, parece que empieza a permear en todas las capas sociales —algo muy importante que ayuda a la cultura democrática es el

⁵⁶ La experiencia parece enseñar que la mayoría de escándalos por malversación de fondos públicos pueden evitarse si existe algún tipo de control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de obras, destino de recursos, valoración de gastos, etcétera.

⁵⁷ Examen que quizá podría ser encargado a una comisión especial de parlamentarios, quienes pudieran poner de manifiesto ciertas deficiencias del candidato; carencias que muchas veces ni los propios secretarios de Estado o ministros son capaces de apreciar.

⁵⁸ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Einaudi, 1984. También en *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, núm. 2, 1984, pp. 19-20. Las cursivas son nuestras.

cambio de mentalidad— muy especialmente en sus principales actores los parlamentarios individuales y los grupos parlamentarios.

F. *Con o sin sanción inmediata*

El último elemento que hemos comprendido dentro de nuestro concepto de control parlamentario, es el relativo a la sanción. En primer lugar, debemos señalar que en torno a la idea de sanción tampoco existe consenso. Algunos autores estiman que la actividad de control presenta dos aspectos indisolubles y vinculados; por un lado, el examen y la evaluación de la acción del gobierno y, por otro, la exigencia de responsabilidad derivada de esa acción, o de forma más general, la imposición de una sanción, como resultado de la evaluación efectuada.⁵⁹ La exigencia de responsabilidad al gobierno aparecería como el ejemplo típico del control parlamentario, al unir examen, evaluación y sanción.

Otros autores separan el control y la exigencia de responsabilidad. Esta última podría derivar del control, pero no constituye un elemento necesario del mismo. El control parlamentario de la acción del gobierno consistirá, así, esencialmente, en el examen y evaluación de esa acción por instancias parlamentarias; la imposición de sanciones o exigencia de responsabilidad como resultado de ese examen y evaluación sería eventualmente consecuencia del control, pero no una función incluida en éste. No todo control parlamentario debería conducir a una exigencia de responsabilidad, actual o potencial. De acuerdo con esta visión, por un lado, hay titulares de la potestad de control y, por otro, facultados para exigir la responsabilidad gubernamental.⁶⁰ Sin embargo cuando el resultado del control reviste la forma de sanción, de exigencia inmediata de responsabilidad política, la sanción no forma parte del control, sino que ambos —control y sanción— forman parte de un mecanismo más amplio: el de la garantía jurídica.⁶¹

En tercer término, para algunos autores, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y eficaces de control político, en donde el resultado forma parte del control mismo y lo constituye la demostración pública de que se realiza esa fiscalización y la posible sanción —en

59 *Vid.* Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 241.

60 Así lo entiende García Morillo. Joaquín, *El control parlamentario del gobierno...*, cit., pp. 88 y ss.

61 *Cfr.* Montero Gibert, José Ramón, y García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 26.

los casos en los que la ley lo prevea así— que acarrear algunos procedimientos *per se* (v. g. la moción de censura).⁶²

Aun a riesgo de repetir, conviene insistir en algunas ideas: creemos que esa vieja concepción del control parlamentario —vinculada a la idea de gobierno responsable y a la posible sanción de éste si el resultado del control fuese negativo— está ya superada incluso en aquellos sistemas de gobierno parlamentario en donde la remoción del gobierno es cada día más difícil en virtud del principio de mayoría y la disciplina de partidos, y sería contraria a la idea de que el control parlamentario existe, también, en los regímenes presidenciales.

Pero, por otro lado, debemos dejar claro que aunque no exista una sanción directa (dicha remoción) no quiere decir que tampoco exista posibilidad alguna de sanción, puesto que la sanción sigue existiendo, pero es indirecta, y se encuentra diferida al momento en el que los ciudadanos ejercen el supremo control político, o sea, su derecho de voto en las elecciones.

Nos referimos, sin duda, a lo que la doctrina italiana ha llamado *responsabilidad política difusa*,⁶³ entendida como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende, producto de las reacciones sociales que derivan de los actos de control ejercidos en las cámaras.

Así, la fuerza del control parlamentario descansa más en la sanción indirecta que en la directa;⁶⁴ más que en la destitución inmediata del

⁶² Rubio Llorente, Francisco, *La forma del...*, cit., p. 254. y Aragón Reyes, Manuel. "La forma parlamentaria de gobierno en España. Reflexiones críticas". *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994. p. 32.

⁶³ Giuseppe Ugo Rescigno sostiene que además de la responsabilidad política concreta, inmediata, hay, sin duda alguna, una "responsabilidad política difusa", una posibilidad de debilitamiento político del gobierno producto de las relaciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las cámaras. *La responsabilità politica*, Milán, Giuffrè, 1967, pp. 113 y ss. En el mismo sentido parece entenderlo Manzella, quien reconoce abiertamente que la disciplina de partidos hace que la remoción parlamentaria del gobierno sea casi una hipótesis de escuela, "pero sería erróneo extraer de estas observaciones la conclusión de la inexistencia de una actividad parlamentaria de vigilancia y de crítica, que comporta la posibilidad de contraposición dialéctica entre las cámaras y el gobierno". *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977. p. 355. Y en otra de sus obras ha sostenido que "la función de control parlamentario sobre el gobierno encuentra ahora una nueva manera de configurarse en [un] esquema doble: examen crítico de la actividad del gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción [y] examen crítico abocado a rectificaciones o modificaciones parciales de las directrices políticas del gobierno". "Le funzioni del Parlamento in Italia", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Roma, núm. 1, 1974, pp. 375 y ss.

⁶⁴ Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "Información parlamentaria y función de control". *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates núm. 52, 1994, p. 25.

gobierno, en obstaculizaciones futuras, en desgaste de su imagen y en su remoción a través del juicio que emitirá el cuerpo electoral en las urnas.

Vale la pena traer aquí aquella afirmación que hacía Steffani en el sentido de que esta concepción de control se mueve más en la expresión de ver al Parlamento (a las minorías) “como un mero revisor y se le aleja de la pretensión determinante de un poder sancionador decisivo”.

Flaco favor se haría a la democracia si nos empeñáramos en adjudicar al Parlamento una imagen de “poder sancionador decisivo” pues, como hemos expuesto, la sanción que antes podía imponer este órgano del Estado (si es que así queremos interpretar la moción de censura) hoy encuentra para su ejecución más dificultades que motivaciones, incluso en regímenes cuya forma de gobierno es parlamentaria y nula en los sistemas presidenciales; también estaríamos olvidando todo lo que en torno al control debe suceder, es decir, no sólo del examen crítico de la acción del gobierno, sino asimismo de la discusión dialéctica que sobre esa crítica puede darse, del intercambio de ideas y, por qué no, la corrección de algunas políticas erróneas.

Si la idea de eficacia del control parlamentario antes sólo era predicable cuando era viable la exigencia de responsabilidad política del gobierno por el Parlamento, hoy dicha eficacia sólo es posible si la vinculamos con la responsabilidad política difusa, es decir con la capacidad de afectar el apoyo que el gobierno ha obtenido del pueblo a través de las elecciones. La exigencia de responsabilidad política inmediata a través de una sanción es ahora la excepción y no la regla.

Hemos tenido ocasión de sostener, más arriba, que el control parlamentario se ejercita a través de todas las actividades que desarrolla la más alta representación popular; sin embargo, hay procedimientos y órganos en donde dicho control se percibe de una manera más nítida, éste es el caso de las comisiones de investigación.

Antes de hacer un recorrido por diversos ordenamientos para conocer la regulación que éstos han desarrollado para normar a las comisiones de investigación es conveniente abordar, en el capítulo siguiente, cuál ha sido el origen y la evolución de estos órganos en general y de los que aquí analizaremos.