

PRÓLOGO

Resulta muy difícil negar la validez de lo que Kelsen sostuvo, hace ya tres cuartos de siglo, cuando decía que no había más democracia posible que la democracia parlamentaria. La experiencia acumulada hasta hoy ha puesto bien de manifiesto la veracidad de aquella afirmación, que no se fundamenta sólo, por lo demás, en la práctica sino también en la teoría de la propia democracia. Sólo la representación política asegura la distinción entre poder constituyente y poder constituido y permite, por ello, la limitación de los gobernantes en beneficio de los gobernados. Sólo la representación institucionalizada, en una cámara o asamblea, de la pluralidad social, logra conciliar la representación de todos con el gobierno de la mayoría y, al mismo tiempo, compatibilizar la “actualidad” (y, en consecuencia, transitoriedad) de la representación con la “permanencia” del Estado.

Como es bien sabido, la democracia parlamentaria como forma de Estado se concreta, organizativamente, en cualquiera de las dos formas básicas de gobierno, presidencialismo y parlamentarismo, que caben en su desarrollo (sin perjuicio de algún ejemplo, más del pasado que del presente, de régimen de asamblea o directorial, no muy coherentes, por lo demás, y de ahí quizás su carácter efímero, con la democracia parlamentaria, y sin perjuicio de alguna forma mixta, semipresidencial, que no viene a apartarse de los rasgos del presidencialismo y del parlamentarismo sino a mezclarlos).

En ambas formas, el parlamento es pieza central del sistema porque en ambas desempeña, o debe desempeñar, un papel nuclear, en cuanto que es la única institución del Estado que representa a la totalidad de la nación, ya que en ella “está presente” (“reunida”) la pluralidad de intereses e ideas que, en cada momento, existen en la propia sociedad. En cambio, el gobierno, en una y otra forma, sólo es expresión (y representación) de la mayoría, bien, indirectamente, de la mayoría parlamentaria, o bien, directamente, de la mayoría electoral.

Pero además de por su especial significación, el parlamento desempeña un papel nuclear también por sus funciones. En el presidencialismo sólo un parlamento fuerte puede servir de necesario contrapeso al poder presidencial. En el parlamentarismo es el parlamento el único órgano público que recibe directamente la legitimación democrática y, por ello, del que emana y depende el gobierno. Sin embargo, en la segunda mitad del presente siglo se ha producido en muchos países un decaimiento del parlamento con grave riesgo para la democracia, en cuanto que la debilidad parlamentaria produce, inevitablemente, una debilidad del control del poder. No hay más remedio que volver a citar a Kelsen, cuando después de sostener que no había más democracia posible que la democracia parlamentaria advertía, coherentemente, que de la suerte del parlamento depende, pues, la suerte de la democracia.

El Estado constitucional democrático es, o debe ser, por principio, un sistema de equilibrios, es decir, de poder limitado y, por ello, de poder controlado. No sólo de poder jurídicamente controlado, sino también políticamente controlado, de tal modo que no bastan los controles judiciales para que el equilibrio de poderes pueda ser una realidad. Sin control judicial del poder no hay Estado de derecho, pero sin control político del poder no hay Estado democrático. El control político, además de verificarse periódicamente a través de las elecciones, tiene como vehículo de ordinario y permanente ejercicio al propio Parlamento.

Precisamente por ser el control parlamentario el control político por excelencia, la atonía del Parlamento se ha traducido, inevitablemente, en un debilitamiento del control del poder. Hoy, en los sistemas de parlamentarismo, es el gobierno, a través de su mayoría política, el que domina a la cámara. Y en los sistemas presidencialistas ocurre algo similar pese a la inexistencia allí de una relación de confianza y por lo mismo de responsabilidad entre el ejecutivo y el legislativo. Lo que ha aproximado, pues, a estas dos formas de gobierno no es otra cosa que la llamada democracia de partidos, que ha producido, en ambos casos, por debajo de las estructuras constitucionales específicas, una fusión política entre Parlamento y gobierno y un quebranto, por ello, de la división de poderes.

Ante esa situación (que afecta menos a los Estados Unidos de América sencillamente porque allí la democracia “con partidos” no ha desembocado, por muy diversas razones, en la democracia “de partidos”) la teoría constitucional y la práctica política deben reaccionar porque, como es cada vez

más patente, si no se ponen remedios a este general quebranto del control del poder, la democracia corre un riesgo de indudable gravedad. Por ello, determinadas medidas encaminadas a una mayor transparencia y moralización (cívica, obviamente) de la vida política, a una mayor democratización de los partidos y a una clarificación de sus formas de financiación, a una adecuación de los sistemas electorales al objetivo que deben cumplir de acercar los representantes a sus representados, parecen cada vez de más urgente puesta en práctica.

Aparte de todo ello, la doctrina constitucional tiene que contribuir a este deseable fortalecimiento del control parlamentario ofreciendo unos instrumentos de tipo conceptual que resulten adecuados a la realidad y a las necesidades del presente. Hoy ya no puede sostenerse (ni en un régimen presidencial ni en uno parlamentario) que al Poder Legislativo le corresponde la dirección de la política. Por muchas razones (incremento de la actividad estatal, necesidad de que la democracia sea una democracia “organizada”, etcétera) la división, más básica, de funciones entre Legislativo y Ejecutivo en la democracia parlamentaria del presente es: el gobierno dirige la política y el Parlamento la controla. En tal sentido, no puede (no debe, sería más correcto decir) el Parlamento suplantar al gobierno intentando “gobernar”, como tampoco puede (debe) abdicar de lo que sí le es propio y genuino: “controlar”.

Pero mal puede desempeñar con eficacia el Parlamento la función de control si se parte de un concepto equivocado o irreal de lo que el control es, o debe ser. El control parlamentario no se identifica (por no constituir su nota definitoria o genuina) con la capacidad del Legislativo de remover al Ejecutivo. Ello ni existe en los sistemas presidenciales (salvo por la vía del *impeachment*, excepcional y traumática, lo que significa no “usual” u ordinaria) ni, aunque existe, hoy es de probable ejercicio (lo impide la disciplina de partidos) en los sistemas de gobierno parlamentario. El control parlamentario con lo que sí se identifica es con la capacidad de crítica con publicidad que en la cámara quepa ejercer, y ello sí que, como consustancial con la existencia misma de un Parlamento, despliega su vigencia tanto en los sistemas presidenciales como en los de gobierno parlamentario, ya que ambos son sólo especies del género democracia parlamentaria.

Por ello hay que distinguir muy bien el control “por” el Parlamento, que puede realizar el Parlamento, como “órgano”, sobre el gobierno, y que tiene

determinados modos de expresión a través de actuaciones o autorizaciones en las que el Legislativo, tanto en el parlamentarismo como en el presidencialismo, ejerce “competencias” en relación con el Ejecutivo; del control “en” el Parlamento, que puede realizarse, en el parlamento como “institución”, por los parlamentarios individuales o las minorías parlamentarias, acerca de la actividad del gobierno, en uso no ya de competencias (que sólo puede tener el “órgano” y sólo ponerse en práctica, como es lógico, mediante la votación, esto es, mediante el régimen de mayorías), sino de “derechos”.

Hoy, pues, una de las necesidades teóricas de más urgente satisfacción es la configuración como auténticos “derechos” de las capacidades de control “en” el Parlamento que pueden desplegar los parlamentarios y las minorías, distinguiendo, además, cuándo ha de atribuirse una u otra titularidad. Los más básicos de estos derechos de control pueden ser descritos como los derechos al debate, a la información, a la investigación y al “tiempo” (a la disposición del “tiempo parlamentario”, es decir, a la convocatoria de sesiones e introducción de asuntos en el orden del día).

Pues bien, en este marco teórico y en este tipo de preocupaciones se inserta el libro que tengo el honor y la satisfacción de prologar. Se trata de una tesis doctoral, elaborada y presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, que fue juzgada, hace pocos meses, por un prestigioso tribunal que le otorgó por unanimidad la más alta calificación. El trabajo está dedicado a uno de esos “derechos” de control, el de “investigación” parlamentaria. Derecho, además, que se ejerce mediante un instrumento parlamentario bien característico como son las “comisiones de investigación”. Y justamente para que la actividad de investigación no sea sólo una “competencia” de la cámara, ejercitable, como toda competencia, por el órgano y por ello por la mayoría, sino un auténtico derecho, ejercitable, como tal, incluso frente a la mayoría, es por lo que en la tesis se propugna la fórmula ya existente en algunos ordenamientos de que la constitución de las comisiones de investigación pueda hacerse por voluntad de la minoría, aunque, como es lógico, el dictamen o resolución final sea el que decida la mayoría.

La importancia de las comisiones de investigación no depende tanto del resultado final al que en la investigación se llegue (que siempre será un resultado “político” y por tanto no regido por la “verdad”, sino por la

“oportunidad”, de ahí que no deba confundirse nunca la función de estas comisiones con la actividad jurisdiccional que desempeñan los tribunales de justicia) cuanto del desarrollo del procedimiento de investigación que en la comisión se realiza. Ahí reside, de verdad, el significado más hondo de las comisiones de investigación y ahí se encuentra su papel más efectivo. No conviene olvidar, por lo demás, que la oposición parlamentaria no sólo está para ejercer la llamada “crítica constructiva”, sino que también ha de tener garantizada la posibilidad (y así se hará patente, públicamente, su “responsabilidad”) de realizar incluso la “crítica destructiva”. Ahora bien, para comprender con la mayor exactitud posible el significado y las funciones que hoy tienen las comisiones de investigación, e incluso para propugnar, de *lege ferenda*, las que deberían tener, era preciso efectuar un estudio riguroso acerca de las mismas, pasando revista no sólo a las categorías generales, sino a la estructura y cometidos de estas comisiones en una muestra de ordenamientos (Estados Unidos de América, Francia, Italia, Alemania, España y, por supuesto, México) suficientemente representativa. Ello es lo que Cecilia Mora Donatto ha hecho a lo largo de los cinco intensos y fructíferos años que ha durado la elaboración de su tesis doctoral.

De la sólida preparación de la autora, de su completo conocimiento de la doctrina y del derecho comparado sobre la materia, del rigor, en fin, con que el trabajo fue elaborado he sido un testigo privilegiado en cuanto que me cupo la responsabilidad de dirigirlo. Precisamente por ese vínculo personal con el libro que prologo me abstengo de emitir más juicios de valor sobre el mismo. El lector juzgará.

No me abstengo, en cambio, de ponderar la oportunidad de este trabajo y, por supuesto, de su publicación en México. Un estudio como éste era de urgente realización no sólo por la actualidad del tema y del problema general en que se inserta, sino porque, pese a existir bibliografía sobre todo ello, no se había elaborado una monografía del tipo de la que Cecilia Mora ha realizado, esto es, una obra hecha desde la perspectiva “adecuada” que el control parlamentario ofrece, y una obra, además, en la que el derecho comparado jugara, como aquí, un papel fundamental.

Sin que ello prive del conocimiento del libro a los lectores de otros lugares, por ejemplo de España, dada la natural difusión que esta obra habrá de alcanzar, su publicación en México también me parece extraordinariamente oportuna porque así los estudiosos, y los políticos, mexicanos podrán

tener, de primera mano, un instrumento utilísimo para comprender mejor el sentido y las funciones de las comisiones de investigación, tomar enseñanzas de la experiencias que en el libro se exponen, de las ventajas e inconvenientes de los distintos modelos de comisiones, y beneficiarse, además, porque parte del libro a ello está dedicada, del examen crítico que ahí se hace de las comisiones de investigación en el propio Congreso mexicano.

Esa oportunidad se acentúa si tenemos en cuenta no sólo el objeto del presente trabajo, sino también su enfoque. En la medida en que esta obra concibe a las comisiones de investigación como uno de los instrumentos básicos del control parlamentario (pues no se entiende la investigación desligada del control), su actualidad parece evidente para un país, como México, que está experimentando un proceso de reformas institucionales de extraordinario calado que, entre otros fines, tienen por objeto equilibrar el presidencialismo y, en consecuencia, dotar de mayor peso político a su Parlamento, reforzándolo, pero no desvirtuándolo, es decir, fortaleciendo su capacidad de control (que es algo bien distinto de la asunción de la función de dirección política que, como ya se dijo más atrás, debe corresponder al Ejecutivo y no al Legislativo).

Pero, en fin, no debo extenderme en este prólogo cuyo único objetivo era presentar el libro y dar cuenta de su significado y de su forma de elaboración. Y en esa forma juega un papel decisivo una relación académica y personal que, por ello, no debo silenciar. Las virtudes que pueda tener esta obra se deben exclusivamente, claro está, a su autora, pero no podrían entenderse sin la circunstancia que ha propiciado la realización del trabajo: unas relaciones de colaboración intelectual y personal mexicano-españolas que vienen existiendo desde hace ya bastantes años. En el ámbito de esas relaciones, que tanto me honran, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y con las personas que lo dirigen e integran, se insertó la estancia de Cecilia Mora en nuestro grupo de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. En tal sentido resulta impagable el apoyo que la entonces doctoranda y su director recibimos de José Luis Soberanes en todo el largo proceso de elaboración de la tesis. Respecto de las cualidades de la autora ya he puesto de manifiesto su capacidad de trabajo y su gran preparación. Pero me queda aún dejar constancia del rasgo principal de su carácter: su espíritu animoso y su cordialidad. Durante años ha sido una de las personas

más queridas en nuestro equipo de trabajo. Ella sabe muy bien cuánto la echamos de menos todos sus compañeros del área de derecho constitucional de “su” Universidad Autónoma de Madrid.

Manuel ARAGÓN
Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Autónoma de Madrid
Madrid, junio de 1998