

Pequeñas minorías y control parlamentario *

ROSARIO SERRA CRISTÓBAL

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia

Resumen

Siendo el control del ejecutivo una de las funciones principales de los parlamentos, este artículo realiza un análisis del papel que en dicha función desempeñan las pequeñas minorías políticas. El análisis está centrado fundamentalmente en el control parlamentario que se realiza en el Congreso de los Diputados. Los grupos minoritarios pequeños se encuentran, de entrada, en una posición de debilidad numérica dentro de la cámara. Lo que materialmente les impide, en ocasiones, utilizar determinados medios de control parlamentario. O les permite hacer menor uso de estos, –entre otras cosas, por una cuestión simple de carga de trabajo–. O bien, la interposición de una medida de control por su parte se convierte en prácticamente infructuosa. Por esa razón, la eficacia de las acciones de control al gobierno llevadas a cabo por las pequeñas minorías ha de medirse por parámetros distintos. Podemos decir que la eficacia de dicho control dependerá de la capacidad de producir efectos distintos de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio de opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental.

Resum

El control de l'executiu és una de les funcions principals dels parlaments, i aquest article fa una anàlisi del paper que en aquesta funció exerceixen les petites minories polítiques. L'anàlisi està centrat fonamentalment en el control parlamentari que es fa al Congrés dels Diputats. Els grups minoritaris petits es troben, d'entrada, en una posició de debilitat numèrica dins de la cambra. El que materialment els impedeix, de vegades, utilitzar determinats mitjans de control parlamentari. O els permet fer menor ús d'aquests –entre altres coses, per una qüestió simple de càrrega de treball–. O bé, la interposició d'una mesura de control per la seua banda es converteix en pràcticament

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D del Plan Nacional: «Asambleas parlamentarias en un sistema multinivel: la articulación territorial del poder legislativo y su rendimiento en España.» Referencia: SEJ-2006-15075-Co3-03/CPOL.

infructuosa. Per aquesta raó, l'eficàcia de les accions de control al govern dutes a terme per les petites minories ha de mesurar-se per paràmetres diferents. Podem dir que l'eficàcia d'aquest control dependrà de la capacitat de produir efectes diferents d'una sanció parlamentària, uns efectes que implicaran un canvi d'opinió de l'electorat respecte de la direcció de la política governamental.

Abstract

The executive control being one of the main functions of parliaments, this article analyzes the role that such a function has in the small political minorities. The analysis is focused on the parliamentary control that takes place in the Chamber of Deputies. Small minority groups are in a weak position within the Chamber of Deputies. This fact sometimes prevents them from using certain means of parliamentary control at the same extent or it reduces enormously the opportunities of using them just because of a simple reason of too much work. Other times it is simply because bringing a measure of control in turn becomes virtually ineffective.

Therefore the effectiveness of the control to the government carried out by small political minorities should be measured by different parameters. We can say that the effectiveness of such control will depend on the ability to produce different effects other than a parliamentary sanction. Such effects might involve a change of opinion of the electorate regarding the direction of the government policy.

Sumario

- I. Un apunte sobre el control parlamentario
- II. Los pequeños grupos minoritarios de la oposición
 1. Las pequeñas minorías políticas
 2. La función de control de las pequeñas minorías:
 - 2.1 El control fiscalización, control competitivo
 - 2.2 El control-cooperación
 - 2.3 El obstruccionismo de minorías
- III. Las pequeñas minorías y los instrumentos de control parlamentario
 1. Algunas cuestiones generales sobre la participación de las minorías en la función de control. Su eficacia
 2. La función de control ¿una cuestión cuantitativa?
 3. Los instrumentos de control y las pequeñas minorías:
 - 3.1 Las preguntas
 - 3.2 Las interpelaciones
 - 3.3 Las mociones y proposiciones no de Ley
 - 3.4 Las comisiones de investigación
 - 3.5 Las comparecencias
 - 3.6 La participación en el examen y debate de comunicaciones, programas, planes del Gobierno y otros
 - 3.7 Otras vías de control
- IV. A modo de conclusión: el ejercicio del control parlamentario por las pequeñas minorías con la finalidad de influir en la opinión pública

I. Un apunte sobre el control parlamentario

El control del ejecutivo constituye una de las cuestiones centrales de la actividad de cualquier órgano parlamentario. La Constitución española atribuye de modo genérico tal función al Parlamento al señalar en su art. 66.2 que «las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno», y prevé a lo largo de su articulado determinados instrumentos que garantizan esa posibilidad de control (arts. 109-113: preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etc., y art. 76.2: Comisiones de investigación). Esas previsiones las realiza en el marco tradicional del conflicto interorgánico entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sin embargo, constituye ya una constante el entendimiento del conflicto político, no en términos interorgánicos (Parlamento frente a Gobierno), sino esencialmente como una lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el Gobierno y el Parlamento como órgano de decisión) y la minoría (o minorías) que constituyen la oposición.¹ Lucha que se manifiesta especialmente en la actividad de control que unos y otros pueden ejercer sobre el Gobierno. Ésta es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa.

El término control en términos generales, y el de control parlamentario en particular, admiten una multiplicidad de significados en los que no nos detendremos por exceder de las pretensiones de este estudio y por existir trabajos muy meritorios al respecto.² En general, el control parlamentario ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria, y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición.³ Aunque, también la mayoría puede ejercer la función de control, si bien con una naturaleza e intensidad lógicamente diferente a la propia oposición. Baste observar como en toda legislatura tanto la mayoría como las minorías interponen ante las Cámaras preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, entre otros tantos instrumentos parlamentarios, sobre aspectos de la función ejecutiva y administrativa.

Se ha defendido que la actividad de control tiene una naturaleza jurídica,⁴ pero no podemos negar que dicha actividad mantiene una marcada carga política, pues su hilo conductor es la verificación, examen o crítica política del Gobierno, y, en todo caso, la discusión pública.⁵

1 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88, 1995, p. 224.

2 Sin pretender ser exhaustiva, nos remitimos a los trabajos citados al final de este trabajo.

3 López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161.

4 En este sentido, García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 25 y ss.

5 García Roca, Javier: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 238. En el mismo sentido, González Trevijano, Javier: «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general», *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), 2001, pp. 368-369.

El control parlamentario constituye una actividad del Parlamento orientada a limitar, de un modo u otro, la capacidad de decisión autónoma del poder ejecutivo mediante la determinación de los fines y de los medios que la sociedad considera preferibles para su gobierno.⁶ Incluyendo, así, todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de esa misión de verificación, crítica⁷ y dirección de la actuación del Ejecutivo. En este sentido López Guerra recordaba que, sin duda, la vigilancia, exposición y discusión en sede parlamentaria representa una relevante limitación a que se ve sometida la actividad gubernamental.⁸

Esa función de control en sentido amplio, –que no incluye la exigencia de responsabilidad o la participación de la mayoría como elementos necesarios–,⁹ se materializa de muy diversos modos: mediante un examen posterior por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos a él subordinados, a través una actividad de inspección, mediante la solicitud al Gobierno para que dé cuenta de sus actos u oriente su actividad en un determinado sentido, mediante la retirada de confianza a su Presidente, etc.

Acogiéndonos, por lo tanto, a ese sentido amplio de control parlamentario incluiremos las facultades informativas, pues, como se ha señalado,¹⁰ aunque, en dichos casos lo que se requiere es información, se hace con carácter instrumental y la información está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al gobierno. Al fin y a la postre, el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate.¹¹

Sin embargo, dejaremos fuera de este estudio el análisis de las facultades de control de la actividad legislativa del Gobierno como son la convalidación de los Decretos legislativos y de los Decretos Leyes, fundamentalmente porque, por su capacidad numérica, los pequeños grupos minoritarios objeto de nuestro estudio no tienen más posibilidades de éxito que las derivadas de los votos con los que cuenta su grupo. Es

6 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Op. cit.*, p. 238.

7 Así, Aragón Reyes considera instrumento de control «toda actividad de crítica del Gobierno con publicidad que en la Cámara se realiza». Aragón Reyes, Manuel: «Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, p. 38.

8 López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», *Op. cit.*, p. 159.

9 No existe un acuerdo en la doctrina sobre la igual o distinta naturaleza de los instrumentos ordinarios de control parlamentario y los instrumentos de control con exigencia de responsabilidad. Un acertado aná-

lisis de este debate se recoge en el trabajo de Pedro González-Trevijano: «De nuevo sobre el control parlamentario...», *Op. cit.*, pp. 345-370. En todo caso, cada vez está más generalizada la idea de control parlamentario como algo no identificable con responsabilidad. De hecho, la exigencia de esta responsabilidad al Gobierno es muy esporádica, mientras que el control parlamentario en sentido amplio es una práctica habitual en los parlamentos cuya inexistencia sería inconcebible en un sistema parlamentario democrático.

10 Entre otros, Elvira, Ascensión: «Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas», en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 254.

11 Sánchez Navarro, Ángel: «Control parlamentario y minorías», *Op. cit.*, p. 230.

decir, bien pocas. Al igual que no abordaremos la posibilidad de que los grupos minoritarios puedan lograr el enjuiciamiento posterior por parte del Tribunal Constitucional de los citados Decretos o de una ley de iniciativa gubernamental apoyada por la mayoría parlamentaria, interponiendo un recurso de inconstitucionalidad.¹² Igualmente, excluimos la referencia al control del Gobierno a través de la exigencia de responsabilidad, –moción de censura y cuestión de confianza–, porque, además de concurrir las mismas razones que acabamos de esgrimir, son mecanismos que podría decirse que tienen una naturaleza en cierto modo diferente. Se trata de un control esporádico, que sólo realiza el Congreso de los Diputados, a través de unos procedimientos distintos y específicos y con una finalidad distinta al control ordinario, esto es, remover al Gobierno.¹³

II. Los pequeños grupos minoritarios de la oposición

1. Las pequeñas minorías políticas

Es inevitable tender a definir la minoría parlamentaria como contrapuesto a la mayoría parlamentaria. En este sentido, la minoría, como se ha señalado, es «aquello que no es» (Capo, 1994:94). Es decir, aquello que no es la mayoría, que sí ha venido a ser definido por la doctrina sobre la base de criterios como la composición de grupo, el número de los partidos que lo integran, o su fuerza parlamentaria, entre otros criterios.

En este sentido, hay una tendencia generalizada a identificar la minoría con la oposición, puesto que ésta está conformada por aquellos grupos que no han apoyado al Gobierno en su investidura y, por lo tanto, ejercen una actividad de control del Gobierno más intensa que los del grupo mayoritario. Las fuerzas que se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria-gubernamental pueden dirigirse a la opinión pública adoptando diferentes estrategias para realizar una crítica del Gobierno (partido político, medios de comunicación, etc.), pero, sin duda, es en el seno de la asamblea donde los grupos de la oposición ejercen verdaderamente el control parlamentario del ejecutivo.

En todo caso, en este trabajo quisiéramos hacer una distinción dentro de esa oposición entre aquel(los) grupo(s) numéricamente superiores (realidad que, en los últimos años, ha venido a ser representada por el PP o el PSOE, dependiendo de quién esté

12 Un intenso estudio sobre este aspecto puede verse en el trabajo de José A. Montilla Martos: *Minoría política y...*, *Op. cit.* En él se analiza detenidamente cómo el recurso de inconstitucionalidad, tal y como ha sido configurado por el legislador y el propio Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, permite la protección de la minoría política u ocasional que no tiene capacidad política para evitar la aprobación de leyes contrarias a la Constitución, pero puede lograr su enjuiciamiento constitucional a través del ejercicio del derecho de impulso del recurso. En todo caso, recuerda que esa protección no alcanza a las pequeñas minorías parlamentarias o a los grupos sociales que componen las minorías tendencialmente permanentes. Éstas pueden acudir a la minoría política coyuntural

o al Defensor del Pueblo. En todo caso, la minoría no acudirá indiscriminadamente al Tribunal Constitucional, pues también la derrota en sede jurisdiccional provoca una pérdida de credibilidad de la minoría política ante la opinión pública, sobre todo cuando sus argumentos se consideran infundados o temerarios (Véanse especialmente pp. 106-123).

13 Mientras el control parlamentario realizado a través de preguntas, interpelaciones, mociones es el control ordinario y, como decíamos anteriormente, su inexistencia sería incompatible en un sistema parlamentario democrático, el control con exigencia de esta responsabilidad al Gobierno es muy esporádico y perfectamente puede no darse en una legislatura.

en el Gobierno o en la oposición) y el resto de la oposición, conformada por los grupos significativamente minoritarios.

Quisiéramos referirnos al término grupo minoritario en el sentido más estricto, es decir, refiriéndonos a las pequeñas minorías. En España la presencia de esos pequeños grupos minoritarios en el Congreso de los Diputados y en el Senado viene siendo una constante.¹⁴ Son minorías que, como recordaba Montilla Martos, se diferencian de una minoría política de carácter coyuntural (la que englobaría a aquellos grupos que coyunturalmente se encuentran en una posición de inferioridad numérica dentro de la Cámara). Ésas pequeñas minorías se asemejan más a lo que Friedrich o Pizzorusso denominaban «minoría social», minorías definidas por rasgos inmutables o dotados de cierta estabilidad como el idioma, la religión, un origen, la raza, etc., y con el suficiente respaldo electoral para estar presentes en el órgano parlamentario, pero que no pueden convertirse en mayoría por la propia estructura de la sociedad, del sistema electoral¹⁵ o bien de la limitación espacial de su ámbito de actuación.¹⁶

2. La función de control de las pequeñas minorías

2.1 El control fiscalización, control competitivo

Es cierto que al primer grupo de la oposición es a quien corresponde el *protagonismo* de la labor de control, pero la función de control es desempeñada igualmente por esas pequeñas minorías. Sin duda, esta función es la función más importante que desempeñan, pues la función legislativa sí acabará residenciándose en manos de la mayoría.

Mediante sus intervenciones, la minoría se encuentra capacitada para obligar al Gobierno a someterse a examen y evaluación. Intervenciones que pueden ser realizadas por los propios grupos minoritarios o por los diputados que los conforman individualmente. Bien es cierto que, como posteriormente veremos, la labor de control que pueden llevar a cabo los diputados individualmente considerados o las pequeñas minorías está más limitada. Incluso, en ocasiones, se queda en una mera labor de impulso del control al Gobierno frente a quién tiene el poder de tomar la decisión parlamentaria final de controlarle (la mayoría).¹⁷

Pero, en todo caso, las iniciativas individuales de determinados miembros del Parlamento, o de los Grupos en los que se integran –por pequeños que éstos sean– ponen en marcha el engranaje del control, y como recuerda López Guerra, sus iniciativas se

14 En nuestro país, la legislatura que comenzó en 1986, debido a la gran división entre los partidos de oposición y por la debilidad de la mayor parte de ellos, fue necesario establecer nuevas estructuras organizativas llamadas «agrupaciones parlamentarias» para que los pequeños grupos pudieran actuar dentro del Congreso de los Diputados, aunque con un poder limitado.

15 Sistema electoral que a determinadas pequeñas minorías favorecerá y a otras, más bien, lo contrario.

16 Así nos lo recuerda Jose Antonio Montilla Martos en *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 116.

17 De hecho, existe una tendencia en los parlamentos europeos continentales a una preponderancia del grupo parlamentario y del partido sobre el diputado individual. Así lo recordaban Pablo Oñate e Irene Delgado en «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», en Pablo Oñate (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 138.

convierten en actos parlamentarios.¹⁸ La iniciativa de un diputado puede desembocar en la adopción de una decisión o acto parlamentario, bien por la obviedad de la irregularidad gubernamental que se pretende controlar, bien por la fuerza persuasiva de sus argumentaciones.

En este sentido, este mismo autor se planteaba si el protagonismo de los mecanismos de control debe quedar en manos de los Grupos, y por ende de los partidos políticos, o si cabe en ellos un papel más destacado del parlamentario individual.¹⁹ A este respecto ha de señalarse que en nuestro ordenamiento parlamentario los diputados tienen plena autonomía para formular preguntas e interpelaciones sin necesidad de autorización, ni siquiera conocimiento de sus Grupos respectivos. Y también pueden recabar individualmente informes, datos o documentos de las administraciones públicas, si bien es necesario el «previo reconocimiento del respectivo Grupo parlamentario». Pero el resto de medidas de control que luego analizaremos siguen siendo preferentemente protagonizadas por los Grupos Parlamentarios y, en muchas ocasiones, se necesita la concurrencia de más de un grupo o el acuerdo de un número determinado de diputados de la Cámara.

El caso es que, sea de modo individual, sea como grupo, existen vías para ejercer esa labor de control de la actividad del Gobierno. Generalmente, el objetivo para dichos grupos pequeños será el poner de manifiesto los incumplimientos del programa electoral del gobierno o realizar una crítica de su actuación con el fin de debilitar la confianza de éste ante su propio electorado y erosionar su estabilidad, al tiempo que se defienden los intereses representados por esa pequeña minoría y consiguen arañar votos de dicho electorado.

2.2 El control-cooperación

Aunque lo habitual es que todos los grupos de la oposición lleven a cabo un control del Gobierno de carácter competitivo, los grupos minoritarios más pequeños han mantenido una actitud más cooperativa con el Gobierno o más competitiva (fiscalizadora), dependiendo de los acuerdos a los que haya llegado con éste a fin de garantizarle una mayoría necesaria dentro de la Cámara. Así, durante los Gobiernos minoritarios que se han vivido en nuestro país, éstos se han apoyado especialmente en determinadas pequeñas minorías, en muchas ocasiones en los grupos denominados nacionalistas o territoriales.²⁰ De hecho, esta alternativa de cooperación con el Gobierno es la principal baza de estos grupos pequeños, pues es la única vía de convertirse en influyentes, de asegu-

18 En este sentido señalaba López Guerra 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. López Guerra, Luis: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 163.

19 *Ibidem*, p. 174.

20 El Grupo catalán, minoría catalana, por ejemplo, en 1993 y en 1996 se convirtió en un grupo de apoyo en el Parlamento de los gobiernos minoritarios socialista y popular.

rarse que parte importante de los intereses que defienden saldrán respaldados en la Cámara por el grupo mayoritario-gubernamental. No obstante, su actividad de control crítica no desaparece. Siguen ejerciéndola y la desarrollan de diferente manera dependiendo de su estrategia política.²¹

2.3 El obstruccionismo de minorías

Por otro lado, no cabe olvidar el riesgo del abuso de los instrumentos de control parlamentario, –lo que se denomina obstruccionismo parlamentario–. La manifestación más común, aunque no la única, del fenómeno obstruccionista es el denominado «obstruccionismo de minorías».²² Es aquella forma especial y excepcional de oposición que una minoría parlamentaria, dentro de los límites reglamentarios, ejercita contra el Gobierno y la mayoría parlamentaria, normalmente con el objetivo de dilatar la adopción de un determinado acuerdo. Pero dicho obstruccionismo puede producirse igualmente en el ámbito del control político sobre el Gobierno y la Administración. La actitud obstruccionista esconde tras de sí una voluntad de crítica, fiscalización o *indirizzo* del ejecutivo.

Los actores del obstruccionismo pueden ser tanto los grupos minoritarios (como también se ha hablado de un obstruccionismo de la mayoría), como los parlamentarios individualmente considerados. Si bien es cierto, éstos últimos tienen menos posibilidades de éxito porque los medios de control que pueden utilizar son más reducidos y, en todo caso, el Presidente de la Cámara tiene –en el ejercicio de sus facultades de dirección del debate– amplias capacidades para limitar tales actitudes.

Pensemos en la posibilidad de que los diputados de una pequeña minoría decidieran hacer un uso reiterado del derecho a formular preguntas o interpelaciones con respuesta oral en el Pleno con la intención de desmarcarse claramente de una política del gobierno. Difícilmente ello podría convertirse en una práctica obstruccionista eficaz, pues las limitaciones de cupos y tiempos reglamentariamente establecidos entorpecerían la intención originaria.

Otro mecanismo de obstruccionismo a emplear por las pequeñas minorías podría ser el uso desmesurado del derecho de intervención oral en un debate (filibusterismo). Aunque, también resulta difícil a día de hoy, por la misma razón esgrimida arriba, el éxito de tal actitud.²³

21 Así, por ejemplo, en las legislaturas de 1982 a 1996 IU empleó todo tipo de procedimientos de control, desenvolviendo una actitud competitiva hacia el partido socialista, siendo crítico y dialéctico en los debates. Comportamiento que estaba vinculado al hecho de que el grupo intentaba movilizar el mismo electorado que los socialistas, que estaba disgustado con determinada política gubernamental. Pero de 1996 a 2000, debido a un cambio de liderazgo de IU y al hecho de que había un gobierno de centro-derecha minoritario, su comportamiento no fue tan competitivo como

antes, incrementándose su actividad de *indirizzo*. En este sentido Sánchez de Dios: «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», *Política y Sociedad*, n.º 1, 2005, pp. 245-246.

22 Ridaura Martínez, Josefa: «El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, n.º 9-10, 1995, p. 247.

23 Entre otras vías, la denominada técnica de la *guillotina* es una técnica que limita rigurosamente la duración de los debates con el objeto de

Igualmente, entre otras vías, cabría recurrir a la presentación de proposiciones no de ley o mociones con el ánimo de dilatar la adopción de un acuerdo que no se comparte. Se puede citar como ejemplo de actitud obstruccionista a la autorización solicitada por el Gobierno para la adhesión de España a la OTAN, la presentación de una proposición no de ley por parte de los grupos socialista y comunista mediante la cual solicitaban que la Cámara requiriera al Tribunal Constitucional para que se pronunciara acerca de la adecuación o no del Tratado a la Constitución.

Por lo tanto, si, tal como ha señalado la doctrina,²⁴ ya de por sí el obstruccionismo no es un hecho inquietante sino más bien esporádico y sin gran relevancia, el uso de tales técnicas por parte de las pequeñas minorías todavía lo puede ser menos.

III. Las pequeñas minorías y los instrumentos de control parlamentario

1. Algunas cuestiones generales sobre la participación de las minorías en la función de control. Su eficacia.

Como se ha señalado, mientras el instituto de la oposición se vincula a la definición de la forma de gobierno, la expresión minoría política o parlamentaria lo hace a las garantías de participación de los grupos minoritarios previstas en el ordenamiento.²⁵ En los distintos ordenamientos se recogen, de forma más o menos institucionalizada, derechos de las minorías, concretados en medios que permiten la incorporación de la voluntad de la minoría en el proceso político mediante su intervención directa o su capacidad de control. En la mayor parte de las ocasiones, la intervención de la minoría en el proceso de producción normativa resta muy limitada, mientras que sus facultades opositoras (de forma pasiva o activa) y su capacidad de crítica o de disidencia son mucho más amplias, al margen de la eficacia que puedan tener. De hecho, la propia implementación de algunas vías de control requiere el acuerdo de una determinada mayoría.

Cuando se hablaba en el pasado de la eficacia de las medidas de control, se hacía referencia a la imposibilidad de que la minoría parlamentaria pudiera obtener de la utilización de los medios de control la imposición de una sanción al gobierno por parte del Parlamento. Sin embargo, y como ya apuntara en su momento García Morillo, la eficacia del control ejercido por la minoría descansa hoy sobre su independencia con

asegurar que prevalezca la opinión de la mayoría. A este respecto puede verse el trabajo de Josefa Ridaura Martínez: «El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 169.190.

24 Ridaura Martínez, Josefa: «El obstruccionismo parlamentario...», *Op. cit.*, p. 263.

25 En este sentido Montilla Martos: *Minoría política y política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 18.

respecto del Gobierno y sobre la repercusión pública que el control puede alcanzar gracias a los medios de comunicación.²⁶

Las pequeñas minorías tienen la posibilidad de intervenir críticamente en el debate parlamentario, utilizar cauces de información y control como las preguntas o las interpelaciones, solicitar comparencias de miembros del Gobierno, tienen la capacidad de obstrucción respecto a algunas decisiones que precisen mayorías cualificadas, etc. A ellas nos referiremos posteriormente de modo singularizado, pero podemos decir que su eficacia dependerá de la capacidad de producir otros efectos distintos a la imposición de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio en la opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental. Porque, como indica Aragón Reyes, «la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta; no sólo en la obstaculización inmediata, sino también en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, no sólo, pues, en derrocar al Gobierno o, sin llegar a ello, en corregir sus propuestas, sino también en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral» (Aragón Reyes: 2008: 146).

Para todo ello, es necesario que se garanticen unos mínimos de participación «eficaz» (en el sentido que hemos señalado) de esa minoría en la función de control del Gobierno. La mayoría tienen el derecho a decidir, pero las minorías han de tener el derecho a conocer y a discutir.

En este sentido y muy escuetamente, quisiéramos apuntar algunos elementos que colaboran en el principio del respeto a las minorías en el ejercicio de las funciones parlamentarias en general, y de las funciones de control en particular. Así, por ejemplo, la subvención a los Grupos parlamentarios constituye un instrumento para facilitar la participación de los diputados en la Cámara, –más allá de los derechos económicos y de otra naturaleza que individualmente corresponde a cada diputado también encaminadas a «permitir cumplir eficaz y dignamente su función» (art. 8.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante, RC)–. Tal como reza el art. 28 RC, «El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos.» Sin duda alguna, estamos de hablando de un derecho de carácter instrumental, pero de indiscutible necesidad para todos los grupos parlamentarios, en particular para los grupos pequeños, que les permite asegurar unos mínimos materiales para el ejercicio de su función parlamentaria. Como ha señalado el TC, «resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario han de integrarse,

²⁶ García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*, *Op. cit.*, pp. 54-61.

de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños» (STC 214/1990).

Otro elemento que también tiene mucha importancia es la composición de determinados órganos del Congreso de los Diputados: la Mesa, la Junta de Portavoces²⁷ o incluso las mismas Comisiones.²⁸ La configuración de la primera es fundamental porque, como recuerda Embid Irujo,²⁹ la calificación de los asuntos por la Mesa es una de las verdaderas claves del funcionamiento de control parlamentario. La admisibilidad o rechazo de un escrito de interpelación, la recalificación de una interpelación como pregunta, la inclusión o no de una pregunta en el orden del día³⁰ o la admisión de cualquier otro tipo de medida es la puerta al ejercicio del control del Gobierno.³¹ Como recordaba García Roca, es preciso que algunos mecanismos de control parlamentarios se apliquen por los órganos de dirección de las Cámaras de manera favorable a su ejercicio individual (y también colectivo), pero, a la vez, determinadas prácticas parlamentarias obstruccionistas hacen pensar en las facultades de calificación y de admisión de escritos y documentos de tales órganos de dirección vengán reforzados.³²

Ésta, entre otras razones, justifica la necesaria presencia en la Mesa del Congreso (al igual que en la del Senado) no sólo de la mayoría sino también de las minorías. Para garantizarlo se vota conjuntamente las Vicepresidencias y las Secretarías.³³

2. La función de control ¿una cuestión cuantitativa?

La función de control parlamentario no es una cuestión meramente cuantitativa, es decir, de desarrollo y ejecución de un listado de instrumentos de control, sino, por encima de todo, es una materialización de la capacidad de verificación y control que los miembros del Parlamento ejercen en nombre de los ciudadanos a quienes representan. Y, en este sentido, en todas y cada una de las medidas de control, individualmente considera-

27 Las decisiones de la Junta de Portavoces se adoptan siempre en función del criterio de voto ponderado (art. 39 RC).

28 La presencia en la diferentes Comisiones también viene marcada en proporción a la importancia numérica de los Grupos en la Cámara, de ahí que la presencia de los grupos pequeños no quede siempre asegurada. De especial importancia resulta, por el tema que estamos abordando, las Comisiones de investigación, a las que nos referiremos más abajo.

29 Embid Irujo, José Antonio: «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Derecho Constitucional II*, Universitat Oberta de Catalunya <<http://cv.uoc.edu/~cv031-73-011-01-wo1/0rg2.htm>>, p. 6.

30 El Reglamento concede un amplio margen de decisión al Presidente y a la Junta de Portavoces (reflejo de la composición de la Cámara y de la relación entre mayoría y minoría) en cuanto al número de preguntas a incluir y el criterio de distribución de las mismas.

31 En el mismo sentido, López Guerra recordaba que no son inusuales, en efecto, los supuestos en que la Mesa de una Asamblea elude la admisión y tramitación de las propuestas formuladas por la minoría relativas al control del Gobierno. López Guerra, Luis: «El titular del control...», *Op. cit.*, p. 177.

32 García Roca, Javier: «El control del gobierno desde la perspectiva individual...», *Op. cit.*, p. 246.

33 Véase STC 141/1990, sobre composición de la Mesa.

das, se está enjuiciando el buen o mal uso de la confianza depositada en la gestión de los asuntos públicos, se está «haciendo» control parlamentario.

Pero, cierto es que, a mayor número de instrumentos de control utilizados –a mayor uso de las vías de control– existen mayores posibilidades de fiscalización de la actividad del Gobierno. En este sentido, al hablar de la actividad de control de los grupos parlamentarios, y fundamentalmente al determinar su intensidad, hemos de tener en consideración el porcentaje de diputados que tiene un grupo en relación a la Cámara. Pues, lógicamente, a mayor número de diputados, mayores facilidades para ejercer tal función. Y al contrario, cuando nos encontramos con un grupo pequeño (pequeñas minorías políticas) sus facilidades para ejercer la labor de control del Gobierno disminuirán.

En conjunto, la actividad parlamentaria de un grupo vendrá marcada por el porcentaje de procedimientos planteados en relación a la totalidad de éstos presentados en la Cámara. De ahí que, a mayor número de diputados, el ranking de actividad parlamentaria del grupo aumente. En todo caso, en esto no se sigue una regla absolutamente proporcional, existiendo grupos que, pese a su relativamente pequeño número de miembros, mantienen una actividad parlamentaria muy notable.

Un buen indicador de la actividad de control realizada por un grupo es el determinado por el porcentaje de procedimientos de esta naturaleza sobre el total de procedimientos presentados (legislativos, de control y otros), que habitualmente ha sido superior al 80%. Porcentaje que aumenta durante los gobiernos minoritarios.³⁴

3. Los instrumentos de control y las pequeñas minorías

3.1 Las preguntas

Las preguntas constituyen un medio tradicional de ejercicio del control parlamentario especialmente dirigido a obtener información del ejecutivo siempre con el objetivo de poner de relieve situaciones que se consideran merecedoras de la atención del gobierno y de la opinión pública, usar dicha información para criticar su actuación ante el electorado, elaborar su política de oposición o solicitar un cambio de actitud por parte de aquél. Representan, probablemente, uno de los mejores ejemplos de actividad de control en estado puro, que quedan excluidas de la posibilidad de bloqueo de la mayoría, que no podrá impedir esa forma de control.

Como es sabido, la contestación a dichas preguntas puede darse oralmente o por escrito, en el Pleno o en Comisión.

Las preguntas con respuesta escrita son el procedimiento de control más importante en número. Más de la mitad del total de la actividad del Congreso son preguntas escritas. Su elevada cantidad se debe al hecho de que no hay ningún tipo de límite ni control por los grupos parlamentarios sobre el número de preguntas de esta modalidad que los diputados pueden presentar.

³⁴ Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes Generales...», *Op. cit.*, p. 240.

Las preguntas escritas permiten a los diputados desarrollar una actividad individualizada, representando los intereses locales o de los grupos de interés. Además, siempre son tramitadas y su respuesta es muy precisa.³⁵ De ahí que constituyan un sistema de control útil en general para cualquier diputado o grupo, pero especialmente provechoso para los diputados de las pequeñas minorías parlamentarias.

Particular importancia tienen las preguntas de respuesta oral, pues permiten generar un debate entre el parlamentario perteneciente a dicho grupo minoritario y el miembro del Gobierno que contesta. Aunque el tiempo disponible para ello es muy breve, pues cada diputado que pregunta sólo puede intervenir durante un máximo de dos minutos y medio (art. 188.3 RC).³⁶ Precisamente una de las ventajas de las preguntas con respuesta oral, que resulta especialmente interesante para los grupos minoritarios, se encuentra en que es una medida de control del Gobierno de repercusión pública. El breve debate oral que genera permite a los grupos pequeños intervenir con absoluto protagonismo, insistiendo en la solicitud de información (vigilancia, crítica...) al Gobierno sobre concretos aspectos o materias que interesan a dicha pequeña minoría.³⁷ Además, exigen muy poco trabajo de preparación. Basta con redactar la pregunta y presentarla, con carácter ordinario, al Pleno correspondiente con la anterioridad reglamentariamente establecida.³⁸

En todo caso, existe un sistema reglado de inclusión de preguntas con respuesta oral en el orden del día. Ello depende del Presidente del Congreso, –el acuerdo de la Junta de Portavoces–, que tendrá en consideración los criterios que a este respecto se hayan adoptado y a los diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones (art. 188.2 RC).³⁹ Hasta no hace mucho, el criterio de distribución de preguntas era análogo al previsto en el Reglamento para la inclusión en el orden del día de las interpelaciones, conforme al cual una vez incluida una pregunta de cada Grupo parlamentario el resto se asignaban en virtud de la aplica-

35 Como es sabido, lo que caracteriza a las preguntas es el tener un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información (art. 188.1 RC)

36 Los cinco minutos de duración máxima de la pregunta oral en pleno se distribuyen entre el que pregunta y la respuesta del Gobierno.

37 Ha de recordarse que el art. 188 RC señala que «cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación a un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo.»

38 La hasta hace poco vigente Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de junio de 1996, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, sustituyó la entonces vigente Resolución de 12 de enero de 1983, a fin de perfeccionar la regulación de esta materia a la vista de la práctica generada durante dicho periodo. Dicha Resolución aseguró que los

Diputados de todos los grupos parlamentarios puedan incluir al menos una pregunta en cada sesión plenaria, con independencia del uso del cupo realizado por cada grupo. Asimismo, la Resolución hizo factible la posibilidad de incrementar la inmediatez de las cuestiones planteadas en las preguntas, de forma que las iniciativas políticas del Gobierno, plasmadas en el Consejo de Ministros de los viernes, puedan ser inmediatamente examinadas por la Cámara, en su primera sesión plenaria posterior. Al mismo tiempo se establecía un procedimiento excepcional para permitir a los grupos parlamentarios la sustitución de las preguntas incluidas el jueves en el orden del día, por otras de especial actualidad.

39 El número máximo de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria en la que se sustancian preguntas, será de veinticuatro, salvo para aquellas sesiones en las que, por su especial contenido o duración, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establezca un número diferente. (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 10 de junio de 2008).

ción de un sistema de cupos, resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes a cada Grupo parlamentario. Ello implicaba que el número de preguntas formuladas por Diputados de cada uno de los Grupos parlamentarios incluidas en cada sesión plenaria variaba en función de las que presentaban los de los restantes Grupos parlamentarios, así como de las presentadas por Diputados del mismo Grupo parlamentario en las sesiones anteriores del mismo período de sesiones.

Por Resolución de la Presidencia de 10 de junio de 2008 el nuevo criterio que se implanta pretende garantizar la estabilidad del número de preguntas que los Diputados de cada Grupo parlamentario pueden incluir en cada sesión plenaria, sin hacer depender ya este número del que resulte del empleo del cupo correspondiente a dicho Grupo parlamentario a lo largo de un mismo periodo de sesiones.

La distribución de las preguntas incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria en que se sustancie su debate, atendiendo a la actual composición de los Grupos Parlamentarios, se ajustará al siguiente criterio: diez formuladas por Diputados del Grupo Socialista, 10 formuladas por Diputados del Grupo Popular en el Congreso, una formulada por un Diputado del Grupo Catalán (ciV), una formulada por un Diputado del Grupo Vasco (EAJ-PNV), una formulada por un Diputado del Grupo de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, una formulada por un Diputado del Grupo Mixto.

Es decir, el grupo mayoritario del Congreso y el mayoritario de la oposición tienen la posibilidad de dirigir un número notablemente superior de preguntas al ejecutivo que un grupo de las pequeñas minorías. Lo cual les deja en una situación de clara desventaja.

En todo caso, las preguntas orales en el pleno, aun siendo un instrumento cuya importancia ya fue señalada por el constituyente,⁴⁰ han ido adquiriendo mayor relevancia con el tiempo. El grupo minoritario catalán, a través de las preguntas orales en Pleno, desarrolló desde 1982 una política de provocar debates públicos con el objetivo de ser influyente, y fue muy eficiente en ello. Luego, cuando este grupo se convirtió en soporte de gobiernos minoritarios, sus procedimientos de control de este tipo disminuyeron, centrándose más en los de vigilancia de implementación de políticas.⁴¹

Las preguntas orales en Comisión (art. 189 RC) han sido también un buen instrumento para llevar a cabo un control especializado y preciso, y han sido usadas principalmente por los grupos de oposición fuertes para hacer un seguimiento de las políticas del Gobierno,⁴² y por lo tanto, menos por los grupos más minoritarios. El debate tiene una duración un tanto mayor, –de diez minutos para el que pregunta y de cinco minutos de réplica–. Pero, también es cierto que gran número de ellas no son respondidas o se convierten en preguntas escritas, lo cual limita su eficacia. Pues, no ha de olvidarse la posibilidad de que el ejecutivo no responda a las preguntas, cuestión no resuelta por la normativa todo lo satisfactoriamente que se desearía.⁴³

40 El art. 111.1 CE establece que para esta clase de debates los Reglamentos parlamentarios establecerán un mínimo semanal, que ha quedado fijado en el RC en dos horas para la evacuación de preguntas e interpelaciones (art. 191 RC), aunque la práctica es más generosa y se dedica una tarde a la evacuación de aquéllas.

41 Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes...», *Op. cit.*, p. 246.

42 *Ibidem*, p. 241.

43 En el Congreso se prevé el aplazamiento para la respuesta en el Pleno 8 art. 188.4 RC, la conversión en escritas de las respuestas en Comisión al acabar el periodo de sesiones (art. 189.3 RC) y la conversión en oral de las escritas no respondidas (art. 190.2 RC).

3.2 *Las interpelaciones*

Las interpelaciones son un instrumento de control individual, también con un espíritu crítico de las políticas del ejecutivo, pues no sólo se dirigen a comprobar un hecho, sino a contrastar la actitud del Gobierno o de un solo ministro respecto de él. Su eficacia, desde el punto de vista de la función de control, es mayor que la de las preguntas y han sido muy eficientes cuando la oposición ha sido fuerte.

Su previsión la encontramos en el art. 111.1 CE y, a diferencia de las preguntas, versan sobre los motivos o propósitos de una acción del ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno en su conjunto, o de algún departamento ministerial (art. 181 RC). En consonancia, el tiempo disponible para su discusión es mayor y generan un debate, pues grupos parlamentarios distintos del interpelante pueden fijar posiciones.

Las interpelaciones pueden ser presentadas por los Diputados o por los Grupos parlamentarios, pero su admisión depende, entre otras cosas, de no haber agotado el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados, o fracción pertenecientes al mismo, por cada periodo de sesiones. De ahí que las posibilidades de los grupos minoritarios pequeños se reduzcan notablemente.⁴⁴

Por último hay que recordar que, como prevé el art. 111.2 CE, las interpelaciones pueden terminar en una moción en la que la Cámara manifieste su posición.⁴⁵

3.3 *Mociones y proposiciones no de ley*

Mociones y proposiciones no de ley permiten la crítica y reorientación de la acción de gobierno. Sirven para provocar un debate sobre aspectos más o menos concretos, en ocasiones, para orientar la acción de la mayoría, y conducen a la adopción de un acuerdo o pronunciamiento de la Cámara al respecto. Sus efectos, por lo tanto, son de carácter político.

La moción permite evaluar al Gobierno en relación a una actividad o política concreta y el «examen» sobre ésta se produce tras un debate y votación.⁴⁶ Quien interviene es el representante del Grupo parlamentario.

Las proposiciones no de ley (denominadas también resoluciones o acuerdos de la Cámara) están reservadas a los grupos, que son los únicos que pueden presentarlas, pudiendo debatirse en Pleno o en Comisiones. Constituyen igualmente un instru-

44 Cabe también la presentación de interpelaciones con carácter urgente, cuya admisión y tramitación está regulada por la Resolución de la Presidencia de 6 de septiembre de 1983.

45 Las interpelaciones pueden ser elevada a mociones cuando el grupo parlamentario interpelante quiere abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación que desemboque en una votación. Todo ello

con la intención de denotar cual es el sentir de la Cámara sobre dicha cuestión.

46 La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma. El debate y votación se realiza de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

mento importante de control, siendo su tramitación igual a la de las mociones.⁴⁷ La proposiciones no de ley han sido de las actividades de control más usadas por el Grupo vasco.⁴⁸

En todo caso, insistimos en que, aunque ambas generan un debate en el que intervienen todos los grupos parlamentarios, –donde pueden cobrar protagonismo las pequeñas minorías–, su adopción requiere de una votación final donde se necesitará el acuerdo de la mayoría de la Cámara.

3.4 Las Comisiones de investigación

Las Comisiones de investigación a las que hace referencia el art. 76.1 CE se han convertido en un instrumento de control especializado fundamentalmente dirigido a la actividad de vigilancia del Gobierno y de búsqueda de información.

Pese a la eficacia de las mismas,⁴⁹ la desventaja para los grupos minoritarios estriba en las dificultades para ser creadas, lo que resalta el carácter extraordinario de éstas. Para que se constituya una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados deben concurrir una propuesta del Gobierno, o de la Mesa de la Cámara, o de dos grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados y la posterior aprobación de tal propuesta por el Pleno de la Cámara (art. 52.1 RC).⁵⁰ Ésta decisión corresponde al Pleno por mayoría, de suerte que es ésta, en definitiva, la que determina la creación o no de tal Comisión. Como recordaba García Morillo,⁵¹ en otros países (República Federal de Alemania)⁵² se considera que no tienen mucho sentido que sea la mayoría la que decida la constitución de una Comisión que, en definitiva, va a investigar a la Administración apoyada por esa misma mayoría, por lo que basta el acuerdo de la minoría, y en concreto de una cuarta parte de los Diputados, para que formen Comisiones de investigación. De hecho, habitualmente en nuestro país su creación es rechazada.

Su uso ha sido, como la naturaleza de la figura, «extraordinario», en el sentido de escaso, –quizás un tanto mayor durante los gobiernos minoritarios–. Así, por ejemplo, durante la II Legislatura se crearon tres Comisiones de investigación, durante la III Legislatura tan sólo una, dos en la IV Legislatura, tres en la V Legislatura, etc.⁵³

47 Art. 195 RC: «La proposición no de Ley será objeto de debate en el que podrá intervenir, tras el Grupo parlamentario autor de aquélla, un representante de cada uno de los Grupos parlamentarios que hubieren presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación.»

48 Sánchez de Dios, Manuel: «La actividad de las Cortes Generales...», *Op. cit.*, p. 246.

49 Pese a que las conclusiones de las Comisiones de investigación no tienen más efectos que los de carácter político, es notable su eficacia como herramienta de control del Gobierno. Lo más característico de las Comisiones de Investigación es que pueden requerir que comparezca ante ellas cualquier ciudadano, cargo público o funcionario, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave el que no lo hiciera.

50 Con lo cual, como bien sintetizaba Rosario García Mahamut, nues-

tro ordenamiento ha optado por configurar las Comisiones de Investigación como instrumentos extraordinarios de inspección, cuya puesta en marcha exige, en primer lugar, que una minoría reforzada solicite su creación y, en segundo lugar, que una mayoría simple acuerde la creación, en *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw Hill, Madrid, 1996, p. 164.

51 García Morillo, Joaquín y López Guerra, Luis: «El control parlamentario del Gobierno», en Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Trepms y otros, *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 125-142.

52 De este modo, la creación de una Comisión de investigación en Alemania (o en Portugal) determina una igualdad de oportunidad y favorece la identificación funcional de la tutela y la garantía de la igualdad política.

53 García Mahamut, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de Investigación...*, *Op. cit.*, pp. 169 y ss.

3.5 *Las comparecencias*

Los miembros del Gobierno podrán comparecer ante el Pleno o una Comisión para informar sobre un asunto determinado. Las solicitudes de comparecencia, que han ido creciendo con el tiempo, están principalmente orientadas a hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales. Las mismas permiten a los diferentes grupos parlamentarios fijar posiciones respecto de una determinada cuestión, formular preguntas o realizar observaciones a los miembros del ejecutivo.

No cabe duda de que estas comparecencias –que fuerzan al Gobierno a informar y a enfrentarse con un debate parlamentario en que su acción se ve analizada y criticada– representan uno de los medios más efectivos de control, en cuanto fuente de conocimiento, análisis y evaluación de la acción gubernamental. El problema es que, desde el punto de vista de las pequeñas minorías parlamentarias, su uso resulta muy difícil, pudiendo quedarse, en muchas ocasiones, en una mera voluntad de controlar.

La iniciativa para solicitud de la comparecencia de un miembro del Gobierno en el Pleno⁵⁴ corresponde a dos Grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos (art. 203 RC). De ahí que un grupo parlamentario pequeño no tenga posibilidades de solicitarla a no ser que confluya con la voluntad de otro grupo parlamentario (pequeño o mayor, ya no importa). Posteriormente, la comparecencia en el Pleno habrá de ser acordada por el propio Gobierno o por la Mesa de la Cámara y la Junta de portavoces.

3.6 *La participación en el examen y debate de comunicaciones, programas, planes del Gobierno y otros*

En términos generales, la labor de control de los programas, planes, comunicaciones, actividades, políticas y demás del Gobierno se realiza también durante el desarrollo de los diferentes debates que pueden generarse en la Cámara.

Con carácter general puede decirse que la intervención en esos debates, –dirigidos por el Presidente de la Cámara–,⁵⁵ se desarrolla de acuerdo con los márgenes que fija el Reglamento, correspondiendo un tiempo determinado a cada grupo parlamentario.

Así, los arts. 196 y 197 RC recogen las normas de desarrollo de los debates sobre comunicaciones, programas, planes o informes que el Gobierno remita al Pleno para su debate. En ellos se establece un plazo máximo de intervención a cada Grupo que oscila entre 10 ó 15 minutos, según los casos, asignado a cada uno de los Grupos parlamentarios.

La única singularidad reglamentaria en cuanto a la participación en los debates de los grupos parlamentarios menores la encontramos respecto al Grupo mixto. Su intervención podrá tener lugar a través de un solo diputado del mismo y por idéntico tiempo que los demás grupos parlamentarios, cuando así lo hayan acordado sus miembros, o podrán hacerlo dos o tres de sus diputados con un tiempo de intervención menor.⁵⁶

54 Las comparecencias en Comisiones se realizan a petición del miembro del Gobierno o de la Comisión correspondiente.

55 Véase art. 73 RC.

56 Art. 75.2 RC: «De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en el turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad, y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos.»

3.7 Otras vías de control

Desde el momento en que arriba se ha afirmado que la eficacia del control parlamentario no descansa sólo en la sanción directa, sino también en la sanción indirecta, esto es en la capacidad de erosionar cara al futuro la imagen del Gobierno, podemos decir que existen otras formas de ejercer dicha función de control. Así entendido, el control parlamentario ni siquiera se circunscribiría a los instrumentos que acabamos de enumerar, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñen las Cámaras. En este sentido, Aragón Reyes señalaba que «no sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario» (Aragón Reyes, 2008: 147).

También en este ámbito las pequeñas minorías tienen su oportunidad de realizar tal labor de control a través de sus intervenciones en el debate, la emisión de sus votos o cualquier otro modo de expresar su crítica al Gobierno.

IV. A modo de conclusión: el ejercicio del control parlamentario por las pequeñas minorías con la finalidad de influir en la opinión pública

Aunque jurídicamente todos los grupos parlamentario, y en determinados casos todos los diputados, tienen facultades de control sobre el ejecutivo, éste es ejercido por la oposición. La disciplina rígida⁵⁷ con la que actúan los grupos parlamentarios hace que el control al Gobierno se realice casi exclusivamente por la oposición, pues el partido que apoya al Gobierno emite claras consignas a los diputados de dicha mayoría para que mantengan una actitud de colaboración con éste.⁵⁸ Como es sabido, desde el partido político se predeterminan las votaciones y las intervenciones de los grupos y de los parlamentarios en la gran mayoría de las ocasiones. Tenemos unos partidos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Tanto es así que se ha dicho que hoy, en realidad, el Parlamento es el comité legislativo del Gobierno.⁵⁹

57 Un valioso estudio sobre la democracia interna de los partidos políticos puede verse en el trabajo de Fernando Flores Giménez: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

58 Pablo Oñate e Irene Delgado ponían de manifiesto la poca autonomía e iniciativa de la que gozan los diputados al margen de la dirección de su grupo parlamentario y de su partido. Y ello como consecuencia de la combinación de un sistema electoral con candidaturas de listas completas cerradas

y bloqueadas, y un sistema de partidos constituidos por formaciones estructuradas y fuertes. Ello condiciona la reelección del diputado a la voluntad de la dirección del correspondiente partido, lo que produce un elevado poder de dirección sobre él. En «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», *Op. cit.*, p. 156.

59 En este sentido lo recordaba Manuel Aragón Reyes en «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, p. 137.

De hecho, si limitamos el control parlamentario a aquellas actividades de control con capacidad decisoria o revocatoria, sin duda, esa tarea de control es de la mayoría, pero si nos referimos a esa función de control que consiste en un escrutinio de la acción del Gobierno para hacerlo desmerecer ante la opinión pública, entonces ésta función es desempeñada por la oposición, y dentro de ella las pequeñas minorías tienen su propio espacio.

Los grupos minoritarios pequeños se encuentran, de entrada, en una posición de debilidad numérica dentro de la Cámara. Lo que materialmente les impide, en ocasiones, utilizar determinados medios de control parlamentario. O les permite hacer menor uso de éstos, –entre otras cosas, por una cuestión simple de carga de trabajo–. O bien, la interposición de una medida de control por su parte se convierte en prácticamente infructuosa.

Cierto es que no se trata de una cuestión puramente de capacidad numérica, de posibilidad de utilizar más o menos recursos para controlar al Gobierno. Que existan más mecanismos de control no significa siempre que haya más fiscalización. Pero una mayor potencialidad en el uso de los medios de control-crítica acaba otorgando una mejor capacidad para erosionar la imagen del Gobierno ante la opinión pública. Se trata de una actividad de desgaste, control que acaba siendo verificado sólo en las encuestas de opinión y, en su caso, en los siguientes comicios. Y ahí es donde la actividad de control tiende a orientarse, hacia la opinión pública. Se ha convertido así en una de las dimensiones más importantes del control parlamentario.

El control realizado por los grupos más minoritarios no va dirigido, desde luego, a convertirse en una alternativa al Gobierno, como mucho a obtener mayor representación en las próximas elecciones. Su objetivo es, precisa y fundamentalmente, influir en la opinión pública en general, y en los votantes en particular, pues éstos son los únicos capaces de alterar la relación de fuerzas, que es, en definitiva, el objetivo de la minoría y el fin último del control que lleva a cabo.

Tal vez, de las herramientas más fuertes de que logran disponer las pequeñas minorías son aquéllas que ayudan a poner de manifiesto las actuaciones del Gobierno que pueden ser valoradas negativamente por el pueblo, o, al menos, por una fracción importante del electorado. De igual modo que a la mayoría le conviene mostrar los aciertos del gobierno y ocultar sus errores, a la oposición le interesa justo lo contrario. Como señalaban Montero y García Morillo, «la publicidad del control de la minoría tiende a infinito, la publicidad del control de la mayoría tiende a cero».⁶⁰

Lógicamente, el uso de los mecanismo de control orientados a la opinión pública y a generar un desgaste del Gobierno disminuyen en aquellos casos en los que dichas pequeñas minorías adquieren una posición privilegiada, al encontrarse el Gobierno en posición minoritaria en la Cámara y necesitar de su apoyo en las mismas. Entonces su labor de control se centra más en la de vigilancia de las actuaciones del Gobierno para

60 Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 52.

asegurarse de que las políticas prometidas por éste a cambio del citado apoyo se implementen.

Si, como hemos dicho, uno de los objetivos del control parlamentario es erosionar la imagen del ejecutivo ante la opinión pública, podemos decir que la eficacia de dicho control dependerá de la capacidad de producir efectos distintos de una sanción parlamentaria, unos efectos que implicarán un cambio de opinión del electorado respecto de la dirección de la política gubernamental, dependerá de la repercusión en la sociedad.

En este punto ha de reconocerse que, cada vez más, la publicidad que brindan los medios de comunicación constituye la característica imprescindible para la eficacia de los medios de control para cualquier grupo parlamentario. Pero, además, para las pequeñas minoría dicha publicidad, y sobre todo la difusión en los medios de comunicación, se convierte en un arma especialmente valiosa. Como hemos señalado, su capacidad de llevar poner en marcha determinados mecanismos de control está muy limitada, y es más bien difícil que de su iniciativa pueda derivarse la exigencia de responsabilidad de algún tipo. Por ello, la publicidad de sus singulares actuaciones de control puede hacerles cobrar especial protagonismo. Las preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, etc. contribuyen a crear el llamado «estado de opinión». En muchas ocasiones los diputados o los pequeños grupos no dirigen sus intervenciones principalmente al convencimiento de la Cámara, sino que éstas tienen un valor más testimonial dirigido a la opinión pública a través de los medios de comunicación.

También es cierto, y no nos llevemos a engaño, que no todo lo que se debate, toda comparecencia, o todas las cuestiones o interpelaciones que se presentan despiertan el interés de los medios de comunicación y, cuando así sucede, son transmitidos por éstos de una forma sesgada o dirigida. Al igual que, por ejemplo, en las crónicas sobre una comparecencia del Gobierno en la Cámara, la información suele referirse, básicamente, a la intervención que en la sesión haya tenido el ejecutivo y, en su caso, del grupo mayoritario de la oposición.⁶¹ Escasamente se encuentran referencias a las críticas o preguntas formuladas por las pequeñas minorías políticas, excepto cuando la cuestión política debatida o actuación sometida a control afecta especialmente al electorado representado por esa pequeña minoría, pensemos en las minorías nacionalistas.

El caso es que, como es sabido, el sistema cae en el contrasentido que remarcaba García Morillo de que precisamente la mayoría parlamentaria es la que goza de más facilidades para debatir con el Gobierno al que apoya,⁶² mientras que la minoría se encuentra con muchas más limitaciones a la hora de ejercer la función de control, y dentro de esa minoría a los grupos pequeños les está reservado un papel muy moderado.

61 En este sentido, Fernández de Simón Bermejo, Encarnación: «El Control Parlamentario y la Opinión Pública», en *Parlamento y opinión pública* (coord. por Francesc Pau i Vall), 1995, p. 194.

62 García Morillo, Joaquín y López Guerra, Luis: «El control parlamentario...», *Op. cit.*, p. 130.

Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel: «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, pp. 129-155.
- *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- «Información parlamentaria y función de control», en AA.VV., en *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- «Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado», en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, pp. 29-46.
- CAPARRÓS, RAFAEL: «La unidad política de España: los nacionalismos periféricos y el Estado de las Autonomías», *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, n.º 5, 2007, pp. 79-99.
- CAPÓ GIOL, JORDI: «Oposición y minorías en las legislaturas socialistas», *REIS*, n.º 66, 1994, pp. 91-113.
- ELVIRA, ASCENSIÓN: «Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas», en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 253-300.
- EMBID IRUJO, ANTONIO: «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», en *Derecho Constitucional II*, Universitat Oberta de Catalunya
<http://cv.uoc.edu/~cv031_73_011_01_w01/org2.htm>
- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, ENCARNACIÓN: «El Control Parlamentario y la Opinión Pública», en *Parlamento y opinión pública* (coord. por Francesc Pau i Vall), 1995, pp. 191-196.
- FLORES GIMÉNEZ, FERNANDO: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.
- GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL: «Mayoría, minoría y control parlamentario», AA.VV., en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI *Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 197-224.
- GARCÍA MAHAMUT, ROSARIO: *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, McGraw Hill, Madrid, 1996.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN y LÓPEZ GUERRA, LUIS: «El control parlamentario del Gobierno», en Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps y otros, *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 125-142.
- GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: «Algunos aspectos del control parlamentario», en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrorena Morales (ed. lit.), 1990, pp. 247-252.
- *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
- GARCÍA ROCA, JAVIER: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI *Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 225-278.
- GÓMEZ CORONA, ESPERANZA: «Control parlamentario, minorías y tribunal constitucional», en *El Parlamento del siglo XXI* (coord. por Francesc Pau i Vall), 2002, pp. 77-88.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, PEDRO JOSÉ: «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general», en *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. por Luis María López Guerra), 2001, pp. 345-370.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO: *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- LÓPEZ GUERRA, LUIS: «El titular del control parlamentario», en AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, VI *Jornadas Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997 pp. 155-178.
- «La función de control de los parlamentos: problemas actuales», en AA.VV., *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MONTERO GISBERT, JOSÉ RAMÓN y GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO: *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002.
- OÑATE, PABLO y DELGADO, IRENE: «Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas», en Pablo Oñate (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 137-172.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000.

- RIDAURA MARTÍNEZ, JOSEFA: «El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 9-10, 1995, pp. 243-263.
- «El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 169-190.
- SÁNCHEZ DE DIOS, MANUEL: «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», *Política y Sociedad*, n.º 1, 2005, pp. 227-255.
- SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88, 1995, pp. 223-255.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.
- *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Ed. Derecho Reunidas, Madrid, 1982.
- TORRES BONET, MARÍA: *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- VICIANO PASTOR, ROBERTO: «A vueltas con el concepto de control parlamentario», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 30-31, 2000, pp. 255-266.
- VITORINO, ANTONIO: «El control parlamentario del Gobierno», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 60-61, 1988, pp. 353-372.