

EL CONTROL PARLAMENTARIO Y SU REGULACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EN TORNO AL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO: 1. *El control parlamentario en el liberalismo.* 2. *Teorías contemporáneas sobre el control parlamentario.* 3. *El control como concepto funcional.*—III. LA REGULACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: 1. *Principios estructurales, forma de gobierno y titularidad del control parlamentario.* 2. *Titularidad y funciones del control parlamentario en sus diversas fases.*—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad tiende a afirmarse que el control parlamentario constituye la actividad más relevante (cuantitativa y cualitativamente) de la Asamblea Legislativa (1). En tal apreciación seguramente concurren diversas circunstancias, empezando por el hecho de que el Parlamento ha perdido aquella posición central propia del monismo parlamentario de que disfrutó en los orígenes de nuestro constitucionalismo, deudor de los principios revolucionarios franceses. La posición del Parlamento se sustentaba en el concepto de ley, como expresión de la voluntad general, y la tarea legiferante era, por tanto, su principal cometido, al que el control servía sólo de garantía. A ello habría que añadir el desconoci-

(1) Cfr. FAUSTO CUOCOLO: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milán, 1983, pág. 226; PAOLO BISCARETTI DI RUFFÍA: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, pág. 404. Respecto de las Cortes Generales: MANUEL ARAGÓN: «*Información parlamentaria y función de control*», en VV. AA.: *Instrumentos de información de las Cámaras Parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pág. 23; *Id.*: *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pág. 169.

miento en el Gobierno de una potestad reglamentaria independiente, lo que convertía al Parlamento en único poder auténticamente normador del Estado.

Hoy en día la situación es muy diferente: la presencia de los partidos políticos y el propio sistema parlamentario han debilitado la importancia del procedimiento legislativo, en el que la mayoría parlamentaria se limita a ratificar las decisiones del Ejecutivo. Al mismo tiempo, el propio Gobierno ha sufrido una mutación en sus facultades, adquiriendo un vasto poder normativo que contribuye a disminuir la importancia de la ley. Así las cosas, no es de extrañar que el control parlamentario haya cobrado especial relieve entre las funciones parlamentarias. Bien es cierto que el propio control parece haberse «debilitado» como consecuencia de las mismas circunstancias antes mencionadas, los partidos políticos y el parlamentarismo, que dan la sensación de que el control es ineficaz, porque la mayoría que apoya al Gobierno no fiscaliza su actuación. Pero esto es sólo una perspectiva sesgada del control; una perspectiva que tiende a considerar que no hay más control que el que desemboca en una decisión, especialmente en la exigencia de responsabilidad política parlamentaria.

Sin embargo, el control hoy es más intenso que nunca, porque también más que nunca el Parlamento, por su configuración democrática y pluralista, facilitada por una fórmula electoral proporcional (frente a las mayoritarias, características de las Constituciones históricas), es el punto de confluencia de múltiples opciones políticas que pueden controlar al Gobierno desde su particular perspectiva. El control no sólo se encuentra en la decisión, sino también en el debate, y, por tanto, en manos de la minoría.

Visto desde este prisma, el control se halla presente en cada función parlamentaria (2); adquiere una dimensión «irradiadora» sobre las restantes funciones de las Cortes. Siempre que hay discusión se posibilita el control parlamentario de las minorías y, por tanto, el debate de los proyectos y proposiciones de ley, o de los Presupuestos Generales del Estado, la convocatoria de un referéndum o la convalidación de un Decreto-Ley, son ocasión para que el control cobre presencia.

Por esta razón, resulta necesario tratar de definir qué se entiende por control en la Constitución española, algo en absoluto baladí, puesto que las teorías al respecto son muchas.

(2) Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 256.

II. EN TORNO AL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

1. *El control parlamentario en el liberalismo*

Como es de sobra conocido, el constitucionalismo nació con el objetivo de limitar el Estado absoluto, sujetándolo al respeto de los derechos individuales. Puesto que la función esencial de la Constitución era limitar el poder público, la idea de control, como mecanismo dirigido a validar esa limitación, cobraba un especial interés para el liberalismo. Ahora bien, más allá de esta nota común, las distintas tendencias liberales asignaron funciones sustancialmente diversas al control, que pueden resumirse en las ideas de *control-equilibrio*, *control-sujeción* y *control-oposición*.

El *control-equilibrio* aparecía como un elemento clave del diseño constitucional de la *balanced constitution*, construido a partir de una interpretación del sistema británico que se basaba exclusivamente en el *statute law*, prescindiendo, por tanto, de las convenciones constitucionales. Este modelo, descrito por autores como Montesquieu, Bolingbroke, Blackstone o De Lolme, se articulaba como un mecanismo ideal, en el que la garantía de la libertad se lograba a través de sutiles juegos de fuerzas entre los órganos estatales. Éstos se relacionaban entre sí mediante un complejo sistema de *checks and balances*, asumiendo como propia una función estatal, pero participando de modo limitado también en las funciones de los restantes órganos, a fin de frenar cualquier intento despótico.

En este modelo, el Parlamento, titular del poder legislativo, evitaba los excesos del Rey y sus Ministros controlando la forma en que ejecutaban las leyes. El control aparecía, por tanto, como el mecanismo de que disponía el Parlamento para equilibrar su posición con el Ejecutivo, que gozaba, a su vez, de medios para frenar a la Asamblea: derecho de veto, disolución parlamentaria y nombramiento de Lores. El sistema, en sí, encerraba la misma idea de «minoría de edad del pueblo» que había sustentado el Despotismo Ilustrado: se trataba de un mecanismo artificial, organizado para la libertad del pueblo pero sin contar con la participación activa de éste. El Parlamento no controlaba al Ejecutivo para poner de manifiesto ante el pueblo sus yerros, sino para defenderse de las acometidas del Rey y sus Ministros.

Las teorías que vieron la luz a partir de la Revolución francesa (aunque previamente delineadas por Rousseau y Mably), replantearon la anterior idea de control, sustituyéndola por la de *control-sujeción*. Al liberalismo revolucionario la idea de equilibrio constitucional no le satisfacía, puesto que este movimiento liberal partía de un monismo parlamentario que jurídicamente desembocaba en la supremacía de la ley, y políticamente en el predominio incondicionado de la

Asamblea representante de la Nación soberana. El control no podía servir, por tanto, para poner en pie de igualdad a Ejecutivo y Legislativo, ya que el segundo siempre era superior al primero. El objetivo del control sólo podía ser lograr que el Ejecutivo cumpliera con fidelidad la voluntad nacional soberana, garantizando así que se sujetase al Parlamento.

El control parlamentario tenía entonces un contenido más jurídico que político, puesto que era un control «sobre la ejecución», que tomaba como parámetro para calificar la conducta del Ejecutivo las normas emanadas del Parlamento. Puesto que éstas eran el objeto de tutela, no es de extrañar que el *control-sujeción* fuese un control interorgánico, ejercido por el Parlamento, titular de la potestad legislativa. Pero existía un factor más que justificaba esta titularidad del control: el rechazo del valor de las minorías. En efecto, a partir de las premisas de Rousseau, sólo la mayoría expresada en el acto de votación era «voluntad general», en tanto que la minoría expresaba una voluntad sectaria, equivocada, que no había «acertado» (en términos prácticamente epistemológicos) con la voluntad de la Nación (3). Por consiguiente, la minoría no representaba una opción válida, sino una postura equivocada que no debía tenerse en cuenta.

El rechazo de la minoría (coherente, por otra parte, con la imagen negativa de los «cuerpos intermedios» que sustentaban los liberales revolucionarios) no impedía, sin embargo, admitir mecanismos de control de titularidad individual, es decir, cuyo ejercicio correspondiese a cada diputado: preguntas, interpelaciones... Algo perfectamente lógico en la mentalidad individualista liberal. Pero, además, cuando el diputado controlaba al Gobierno, se entendía que estaba desempeñando una función colectiva, puesto que el representante no podía tener otra voluntad que la de la Nación.

En Gran Bretaña la perspectiva era muy distinta. El sistema de *checks and balances* se había abandonado gradualmente desde la Reina Ana, y en especial durante el reinado de Jorge III, momento en el que las convenciones constitucionales forjaron un embrionario sistema parlamentario, que acabaría de cuajar con el apoyo normativo posterior de la *Reform Act* de 1832. A diferencia de lo que sucedía con las teorías de la *balanced constitution* y las teorías revolucionarias francesas, Gran Bretaña no concibió el control en términos exclusiva-

(3) Cfr. JEAN-JACQUES Rousseau: *Du contrat social* (1762), Bordas, París, 1972, Livre II, Chapitre IV, pág. 98 y Livre IV, Chapitre II, pág. 186. Téngase en cuenta, no obstante, que Rousseau diferenciaba entre «voluntad general» y «voluntad de todos». La mayoría expresaba la voluntad general cuando decidía atendiendo al interés de la comunidad, y no al propio. Sin embargo, debía presuponerse que el resultado de la votación expresaba la voluntad general en ese sentido «cualitativo», y no la voluntad sectaria de la mayoría.

mente interorgánicos, sino que formuló una idea de *control-oposición*. A ello contribuyó el que la realidad política de la Isla fuese muy distinta a la continental: por una parte, por su diferente sistema de gobierno, la Monarquía Parlamentaria, basada en relaciones de cooperación entre los poderes, y no en una perspectiva dialéctica, como sucedía en las teorías continentales; por otra, por la existencia de partidos políticos, que permitían considerar que la política del país podía conducirse *dentro del sistema* a partir de ideologías diversas.

En Gran Bretaña, por tanto, la minoría no era «voluntad errada», sino una «oposición legítima», una auténtica opción constitucional que permanecía a la espera de poder convertirse en «gobierno». De hecho, la oposición se institucionalizó, convirtiéndose en *His Majesty Opposition*, y formando un *Shadow Cabinet* con relevantes funciones políticas (4): la oposición garantizaba el equilibrio frente al despotismo a que podía conducir la mayoría «ministerial», es decir, el dominio del engarce Gobierno-mayoría parlamentaria. No es difícil colegir, por tanto, que en Gran Bretaña el control servía fundamentalmente a la minoría, y no sólo para controlar al Gobierno, sino también para fiscalizar a la mayoría parlamentaria que le servía de apoyo. De existir un «equilibrio constitucional», éste no se procuraba entre Parlamento y Gobierno, sino *dentro* de la Cámara de los Comunes, entre mayoría y minoría. El control, por tanto, pasó a ser algo esencialmente interno a la Cámara.

La minoría pretendía con ello minar a la mayoría, buscando su oportunidad de alzarse con el Gobierno. Para conseguirlo era menester dar publicidad a los actos «impolíticos» del Ejecutivo, haciéndolos visibles a la opinión pública. En este sentido, Gran Bretaña no sólo contribuyó a superar la idea de control interorgánico, sino también a postular la presencia de un nuevo actor político, la opinión pública, lo que explica la importancia que se dio a la publicidad del control (5).

(4) Vid. GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973, págs. 49 y sigs. Sobre el surgimiento del concepto de oposición en Gran Bretaña vid. el reciente trabajo del profesor JOAQUÍN VARELA SUANZES: «Sistema de gobierno y partidos políticos en el pensamiento constitucional británico durante el último tercio del siglo XVIII (de Blackstone a Paley)», *Revista Electrónica Historia Constitucional*, núm. 1, 2000 (<http://constitucion.rediris.es/revista/hc/rhc.html>).

(5) Sólo a modo de ejemplo, pueden consultarse las palabras del célebre diputado *whig* Charles James Fox en su oposición al Primer Ministro de Jorge III, William Pitt, en las que afirmaba que, teniendo constancia la Cámara de los Comunes de una conducta gubernativa perjudicial para la Nación, debía darla a conocer a la opinión pública. Cfr. Charles James Fox, Discurso de 12 de febrero de 1793, en CHARLES JAMES FOX: *The speeches of the Right Honourable Charles James Fox in the House of Commons*, Londres, 1815, vol. V, pág. 29.

2. Teorías contemporáneas sobre el control parlamentario

En el entramado de las teorías liberales que se han mencionado, el control parlamentario puede ser un instrumento para que el Parlamento *imponga* su voluntad al Gobierno (*control-sujeción* y *control-equilibrio*, con la diferencia de que en este último el Gobierno no es sólo un subordinado, sino que goza de poderes frente a la Asamblea), o bien para que la minoría *condicione* al Gobierno o lo someta a *crítica* ante la opinión pública a efectos de hacer valer una opción política alternativa (*control-oposición*).

Estas distintas finalidades del control siguen motivando gran parte de las teorías que hoy se sustentan sobre el concepto y que pueden agruparse en las siguientes categorizaciones del control: *control-garantía*, *control-inspección*, *control-dirección* y *control-responsabilidad*.

La teoría del *control-garantía* postula una idea estática del control: éste tendría por objeto exclusivo apreciar la conformidad o disconformidad de la actuación ministerial con los parámetros de los que el Parlamento se erige como tutor, aplicando medidas en caso de que exista una desviación respecto de dichos parámetros. El control no serviría para activar la conducta gubernativa, sino para dar protección a unos valores predeterminados, siendo, por tanto, una garantía de estabilidad (6). Esta teoría tiende a poner el control en manos de la mayoría parlamentaria, puesto que ésta sería la única portadora de los programas generales a los que debe ajustarse el Gobierno (7).

Relacionada con la teoría del *control-garantía* puede situarse la idea de *control-inspección*. Ambas tienen en común la idea estática del control, dirigido a contemplar la observancia de parámetros prestablecidos. La diferencia estriba en que la teoría del *control-inspección* considera que el control se agota con la recepción de información por parte del controlante (fase de información) y el contraste con los parámetros de control (fase de juicio). Descarta, por tanto, la conducta reactiva del controlante (medida), ya sea de orientación o de exigencia de responsabilidad. Esta medida formaría parte de un instituto más amplio, la «garantía», que comprendería al control y a la medida (8). En defi-

(6) Cfr. SERIO GALEOTTI: *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1963, págs. 34, 39, 43, 111 y sigs.; íd.: «Controlli costituzionali», en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, 1970, vol. X, pág. 327. Sobre el concepto de garantía que utiliza el autor *vid. íd.*: *La garanzia costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1950, págs. 25 y sigs.

(7) Cfr. SERIO GALEOTTI: *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., pág. 114; ENRICO SPAGNA MUSSO: *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padua, 1981, vol. II, pág. 299.

(8) Cfr. JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 26 y sigs.; JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Ma-

nitiva, el control aparece como una tarea de indagación y comprobación, no destinada a dar una respuesta a la conducta del sujeto controlado (9).

Frente a las teorías anteriores, que conciben el control en términos estáticos, la teoría del *control-dirección* parte de una idea dinámica. La teoría del *control-dirección* asume que el control posee siempre una dimensión plurifuncional, puesto que no se limita a «fiscalizar», sino también a «dirigir», por lo que sería expresivo de la función de *indirizzo* político. Ahora bien, dentro de esta forma de concebir el control cabe apreciar dos tendencias: puede entenderse que la actividad de *control-dirección* corresponde a la mayoría, en cuyo caso se produciría una *imposición* del *indirizzo* parlamentario (10); o bien puede considerarse que quien ejerce el control es la minoría (siempre que no sea minoría-mayoritaria), en cuyo caso ésta no podría más que *condicionar* el *indirizzo* del Gobierno, proponiendo su opción política particular (11) (lo que podría denominarse un *control-influencia*). La primera concepción continúa moviéndose, por tanto, en el plano de las relaciones interorgánicas, en tanto que la segunda sigue la idea del *control-oposición*.

La teoría del *control-responsabilidad*, por su parte, vincula en mayor o menor medida dos conceptos eminentemente relacionados: control parlamentario y responsabilidad política. Parece claro que el control sólo cobra sentido cuando alguien (no necesariamente el sujeto controlado, *verbigracia*, en el caso de conductas de inimputables, por quien responden los responsables *in vigilando* o *in educando*) puede responder por la conducta que se desvía de los parámetros de control. La teoría del *control-responsabilidad* hace, pues, hincapié en

drid, 1985, págs. 117 y sigs.; JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en ALONSO GARCÍA y ANTONIO BAR CENDÓN: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 208 y 210. Una crítica a esta postura en: FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, págs. 223-227

(9) Así parece desprenderse en: CARLO CHIMENTI: *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milán, 1974, págs. 38-39; ALZO BOZZI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milán, 1981, pág. 127

(10) Cfr. RAYMOND CARRÉ DE MALBERG: *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, Recueil Sirey, París, 1922, vol. II, pág. 108, nota núm. 66; MAURIZE HAURIOU: *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1923, págs. 398 y sigs.; COSTANTINO MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padua, 1969, vol. II, pág. 646; GEORGES BURDEAU: *Traité de Science Politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1976, vol. IX, págs. 174, 393 y 420; TEMISTOCLE MARTINES: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1978, págs. 334 y sigs.

(11) GIUSEPPE UGO RESCINGO: *Corso di Diritto Pubblico*, Zanichelli, Bolonia, 1987, pág. 417.

este nexo relacional, aunque desde una doble perspectiva. Para un sector, el control se relacionaría con la *responsabilidad política parlamentaria*, es decir, con los mecanismos dirigidos a procurar la destitución del Gobierno, en especial la moción de censura. Así, la responsabilidad política parlamentaria no sería sino el «momento culminante» del control, su punto álgido o su manifestación principal (12). Puesto que la responsabilidad parlamentaria sólo puede exigirla la mayoría, el único control efectivo sería el que ésta ejerciera (13). Desde una segunda vertiente, el control se relaciona con la *responsabilidad difusa*, es decir, con la que exige la opinión pública (14). En este sentido, el control pretendería, en realidad, someter al Gobierno a crítica a fin de procurar su desgaste (15). Bajo este prisma, el control estaría al servicio de la minoría parlamentaria.

3. *El control como concepto funcional*

Las distintas «teorías» sobre el control que acaban de referirse resultan en conjunto acertadas, aunque quizás no lo sean tanto si se contemplan desde una perspectiva aislada. Ello es consecuencia de que el control ha de definirse *funcionalmente*, puesto que puede servir a objetivos muy distintos (crítica, exigencia de responsabilidad, orientación política...), que están, a su vez, condicionados por el *sujeto titular el control*. En definitiva, el control parlamentario está unido de manera indisoluble a su *función y titularidad*.

En efecto, si quien ejerce el control es la mayoría, o bien la minoría-mayori-

(12) Cfr. A. ESMEIN: *Éléments de Droit Français et comparé*, Recueil Sirey, París, 1927, vol. I, pág. 484; KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, págs. 71 y 107; VALENTIE HERMAN y FRANÇOISE MENDEL (eds.), *Parliaments of the World*, The MacMillan Press, Londewa, 1976, pág. 825.

(13) Desde una perspectiva orgánica podría decirse, además, que en el caso español sólo sería realmente efectivo el control ejercido por el Congreso de los Diputados, puesto que es el único que podría desencadenar una moción de censura. Ahora bien, si se liga de esta forma el control ordinario y el control extraordinario puede concluirse que, frente a lo que suele decirse, el bicameralismo imperfecto en España también se manifiesta en el control ordinario del Gobierno. En efecto, habría que entender que sólo el control ordinario del Congreso sería auténtico control, por ir ligado al control extraordinario.

(14) Como es de sobra sabido, el concepto de responsabilidad difusa se debe a Rescigno. Vid. GIUSEPPE UGO RESCIGNO: *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milán, 1967, págs. 115 y sigs.; íd.: *Corso di Diritto Pubblico*, op. cit., págs. 445 y sigs.

(15) Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Arnaldo Forni Editore, Sala Bolognese, 1975, págs. 194-195; ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 355 y 365; íd.: «Il Parlamento», en GIULIANO AMATO y AUGUSTO BARBERA» *Manuale di Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bolonia, 1984, pág. 466; HANS PETER SCHNEIDER: *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 165.

taria (que posee la clave de la gobernabilidad), el control puede tener por objeto dirigir al Gobierno (*control-dirección*) (16) o bien comprobar el cumplimiento de determinados fines programáticos (*control-inspección* y *control-garantía*), para, en su caso, hacer efectiva la responsabilidad política parlamentaria (*control-responsabilidad parlamentaria*). Si quien ejerce el control es la minoría opositora, los objetivos pueden ser idénticos, pero reducen su efectividad; a saber, el control ya no podrá servir para «dirigir» al Gobierno, por clara falta de poder para ello, pero sí al menos para «influir» en él (*control-influencia*). También podrá comprobar en qué medida el Gobierno sirve a los fines generales (*control-inspección* y *control-garantía*), utilizando como parámetro incluso el propio *indirizzo* que porta la minoría (el *indirizzo alternativo*), aunque en este caso nada compromete al Gobierno a su realización. Finalmente, la minoría puede utilizar el control para desgastar al ministerio (*control-responsabilidad difusa*) ante la imposibilidad de utilizar mecanismos dirigidos directamente a su remoción.

En cualquiera de los casos expuestos, el control actúa como un mecanismo de selección de opciones políticas, contrastando las decisiones adoptadas por el Gobierno, rechazándolas o reorientándolas. Por este motivo el control requiere de tres fases: la recepción de datos sobre la conducta del Gobierno (*input*), el contraste con el parámetro o parámetros que deberían presidir la conducta gubernamental (*enjuiciamiento*) y la adopción de una medida correctora o ratificadora de ésta (*output*) (17). Cada una de estas fases está condicionada por el sujeto que ejerce el control: así, las posibilidades de obtener información del Gobierno pueden variar según sea la mayoría o la minoría quien lo promueva; en la fase de enjuiciamiento los parámetros para calibrar la conducta del Gobierno no son los mismos según quién ejerza el control, puesto que la mayoría que apoya al ministerio tenderá a contrastar su actitud con las bases programáticas que conforman la confianza, algo menos frecuente cuando es la minoría-oposición quien ejerce el control; finalmente, la medida o *output* tampoco es idéntica: la mayoría puede lograr una medida *expresa*, ya sea positiva (por ejemplo, una moción para dirigir al Gobierno), ya negativa (una moción de censura), en tanto que la minoría se vale fundamentalmente de una medida *tácita* (de influencia o crítica) que va ínsita al mismo ejercicio del control. Este último aspecto, sobre el que se incidirá más adelante, se opone a la idea de

(16) En contra de esta postura, *vid.* LUIS LÓPEZ GUERRA: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, pág. 85.

(17) Aunque con distinta terminología, *vid.* MASSIMO SEVERO GIANNINI: «Controllo: nozioni e problemi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1974, págs. 1264, 1275 y 1281; SERIO GALEOTTI: *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., págs. 45-50.

control-inspección; y es que, desde nuestro punto de vista, todo control supone una medida, aunque ésta puede que no se manifieste a través de un acto distinto del ejercicio mismo de los instrumentos de control.

III. LA REGULACIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

1. *Principios estructurales, forma de gobierno y titularidad del control parlamentario en el sistema constitucional español*

El artículo 66 CE no deja lugar a dudas a la hora de determinar los sujetos del control parlamentario: éste aparece como una actividad del Parlamento dirigida a fiscalizar la conducta del Gobierno. Lógicamente el artículo no puede interpretarse de forma aislada, lo que permite completar la definición de los titulares del control: por una parte, en relación con el sujeto controlado, la Constitución aclara que los Ministros son responsables directos de su gestión (art. 98.2 CE), a la par que se remite a la Ley para que sea ésta la que determine los cargos públicos que, aparte de Presidente, Vicepresidente/s y Ministros, compondrán el Gobierno (art. 98.1 CE). Hoy, como es bien sabido, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno limita los componentes de este órgano a los que menciona expresamente el artículo 98.1 CE, de modo que éstos y no otros son los destinatarios del control parlamentario. A ellos se dirigirán las interpelaciones (art. 111 CE, art. 180 Reglamento del Congreso de los Diputados – RCD en lo sucesivo –, art. 170.1 Reglamento del Senado – RS en lo sucesivo) y preguntas (art. 111 CE, art. 185 RCD, art. 160 RS) de las Cámaras, puesto que sólo ellos componen el «Gobierno». Sin embargo, la lógica del sistema parlamentario de gobierno que establece nuestra Constitución liga a la mayoría parlamentaria de modo indisoluble al Gobierno, convirtiéndola también a ella en destinataria del control.

Por lo que se refiere al sujeto controlante, a pesar de la dicción del art. 66 CE el Pleno no es el único que está capacitado para ejercer el control, a diferencia de las otras dos funciones que otorga a las Cortes que, o sólo las puede desempeñar el Pleno (aprobación de los Presupuestos Generales del Estado), o sólo las pueden ejercer las Comisiones en virtud de delegación (potestad legislativa). El control parlamentario, por el contrario, lo pueden ejercer por autorización constitucional expresa también las Comisiones (arts. 109 y 110 CE), e implícitamente los representantes (art. 111 CE, al referirse a preguntas e interpelaciones «que se formulen *en las Cámaras*») (18). Los Reglamentos del

(18) Contra esta postura JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», *Revista de las Cortes Generales*,

Congreso y del Senado han concedido la facultad de control tanto a los representantes como a los Grupos Parlamentarios.

Que el control esté definido constitucionalmente *ab initio* en términos interorgánicos es una manifestación clara de la adscripción del texto de 1978 al constitucionalismo liberal, y es el resultado congruente con la expresa proclamación de la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno del Estado español. Bien es cierto que el control parlamentario no sólo existe en los sistemas parlamentarios, sino también en otras formas de gobierno (baste comprobar la importancia del control parlamentario en los sistemas presidencialistas), pero no es menos cierto que la responsabilidad política es un elemento consustancial al sistema parlamentario, y ésta no puede existir sin control político.

Ahora bien, la articulación de España como Estado democrático, y la configuración del Estado autonómico que determinan los principios estructurales del Título Preliminar también inciden a la hora de determinar la titularidad del control. En efecto, la Constitución española aparece en su calidad de texto democrático como una «Constitución abierta», esto es, como marco de distintas opciones políticas (19) cuya selección corresponde en cada momento a los órganos políticos. En principio ninguna opción es descartable, en tanto se sigan los cauces procedimentales oportunos para hacerla valer (función selectiva de la Constitución); la Constitución española opta, pues, por una democracia procedimental, rechazando mecanismos de defensa de la Constitución, y en concreto la democracia militante (20). Cumplido el requisito procedimental de acceso al cargo representativo, cualquier miembro de la cámara ha de poder expresar su opción política. Aunque, como es lógico, sólo podrá convertirla en norma jurídica si cuenta con un apoyo mayoritario, al menos ha de ser capaz de que su opción se tenga en cuenta, esto es, pueda ser discutida (21). Consustancial a la democracia pluralista que proclama la Constitución española, por consiguiente, es la tutela de las minorías; la mayoría se impone de forma natural

núm. 31, 1994, pág. 47, quien entiende que la oposición no es titular del control parlamentario. En el mismo sentido, el profesor Embid Irujo considera que el control parlamentario corresponde tan sólo a la mayoría. Cfr. ANTONIO EMBID IRUJO: «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992, págs. 7 y sigs.

(19) Vid. IGNACIO DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 46-47.

(20) Cfr. IGNACIO DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985, *passim*.

(21) Vid. PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 27-30.

por la fuerza del número, de modo que la democracia se caracteriza por la tutela y respeto de las opciones minoritarias (22).

Trasladado a la actividad de control, el principio democrático exige que las minorías estén en condiciones de ponderar la conducta del Gobierno y de la mayoría que le apoya (23), como mecanismo para procurar que la opción minoritaria que representan se tenga en cuenta, es decir, pueda ser, cuanto menos, objeto de discusión. Así, la minoría, a través del control, no sólo podrá velar por el interés general, del que es tan portador como la mayoría, sino que podrá poner de manifiesto sus principios programáticos para que el Gobierno-mayoría lo pueda tomar en cuenta (*control-influencia*), además de su virtualidad para influir en electorado.

Cuando, por el contrario, los mecanismos de control se dejan en manos de la mayoría que apoya al Gobierno, el control puede distorsionarse, convirtiéndose en un instrumento que sirva para que la mayoría se «perpetúe» en el poder. En efecto, la mayoría puede utilizar el control sólo con el objetivo de brindar al Gobierno un foro público exculpatorio (lo que podría denominarse un *control-publicidad*), alterando las funciones naturales del control (inspección, enjuiciamiento y adopción de medidas correctoras o ratificadoras). Pero el control en manos de la mayoría no sólo puede afectar a las funciones del control, sino también al propio sujeto pasivo, puesto que puede dar lugar a que no se controle al Gobierno, sino precisamente a la minoría opositora. Un buen ejemplo es la creación de Comisiones de Investigación (que habrá de decidir el Pleno por mayoría simple —art. 52.1 RCD, art. 59.1 RS—, es decir, la mayoría) con el objeto de fiscalizar actuaciones de pasados Gobiernos. Algo, por otra parte, que potencian los Reglamentos del Congreso y del Senado al contemplar que la iniciativa de crear una Comisión de Investigación pueda proceder del Gobierno. Con esta posibilidad, el control se desnaturaliza: por definición los controladores pueden ser tanto la mayoría como la minoría, pero el

(22) Vid. por todos FRANCISCO JOSÉ BASTIDA FREIJEDO: «La soberanía borrosa: la democracia», en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Junta General del Principado de Asturias, núm. 1 (*Soberanía y Constitución*), 1998, págs. 431-443.

(23) Vid. por todos JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, págs. 206-208; ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 113; ÍD.: «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, 1995, págs. 223 y sigs.; JAVIER GARCÍA ROCA: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 42, 1995, págs. 174-175; LUIS LÓPEZ GUERRA: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», *op. cit.*, págs. 81 y sigs.

controlado no puede variar, ha de ser siempre el Gobierno o sus miembros. Lo contrario acaba convirtiendo al instituto en un mecanismo partidista, en el que la mayoría puede utilizar su posición prevalente para granjearse un mayor apoyo electoral a costa de la minoría (24).

Si el principio democrático determina que el control haya de estar no sólo en manos de la mayoría sino también, y sobre todo, de la minoría, el principio autonómico también parece que debiera repercutir en el control parlamentario, aunque en la actualidad no es así. Nuestro Estado de las Autonomías cuenta con el lastre del inadecuado diseño constituyente del Senado. Por más que el art. 69.1 CE establezca que el Senado es una «cámara de representación territorial», no cumple dicha función, convirtiéndose en una Cámara que duplica la actuación del Congreso de los Diputados (25). También en el control esta «mimesis» se pone de manifiesto; a pesar del bicameralismo imperfecto que caracteriza nuestro sistema constitucional, tanto Congreso como Senado están habilitados para ejercer el control ordinario sobre el Gobierno, con la única diferencia de que la Cámara Alta no puede exigir responsabilidad política, de modo que la «medida» del control de la mayoría no puede consistir en remover a los titulares del Ejecutivo. Al no ser el Senado una auténtica cámara de representación territorial el control que ejerce sobre el Gobierno en nada se diferencia del que desarrolla la Cámara Baja.

La mejor articulación del principio autonómico haría aconsejable que el Senado ejerciese un control parlamentario de distinto cariz, dirigido a fiscalizar la actuación del Ejecutivo en el ámbito autonómico, algo que, por otra parte, podría servir también para evitar el planteamiento de conflictos de competencias. Sin embargo, hoy el principio autonómico no tiene incidencia en el control parlamentario del Senado, hasta el punto de que, por más que se permita la constitución de «Grupos territoriales» de senadores, no se les reconoce la titularidad de mecanismo alguno de control. Lógicamente con ello no se quie-

(24) Cfr. MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 203-214; ÍD.: «Sistema de partidos y control parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, 1999, pág. 99.

(25) Entre la amplísima bibliografía al respecto, *vid.* por todos VV. AA.: *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 1996; así como las diversas obras del profesor RAMÓN PUNSET BLANCO: «El Senado en la nueva Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, 1979, págs. 137 y sigs.; «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED*, núm. 7, 1980, págs. 55 y sigs.; ÍD.: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987; ÍD.: «La territorialización del senado y la reforma de la constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, págs. 81 y sigs.

re decir que deban desaparecer los instrumentos de control individual (como las preguntas), ya que estos favorecen el pluralismo político propio del principio democrático. Antes bien, el control por los Grupos territoriales sería un complemento que serviría para dar cabida también al pluralismo del Estado autonómico.

2. *Titularidad y funciones del control parlamentario en sus diversas fases*

Como ya se ha puesto de manifiesto, el control parlamentario atraviesa tres fases: recepción de información (*input*), enjuiciamiento, y adopción de medida (*output*). En cada una de estas fases, el alcance y función del control varía según el controlante sea la mayoría o la minoría parlamentaria.

A igual que sucede en todo control (ya sea jurídico, empresarial, contable, laboral...), el control parlamentario sólo puede desarrollarse a partir de una eficaz recepción de datos acerca de la conducta del sujeto controlado. Lógicamente, cuanto mayores sean las competencias del controlado, mayores serán también los objetos sobre los que ha de recaer el control, esto es, los datos que han de recabarse. Por lo que respecta al control parlamentario, los principios de Estado social y Estado autonómico operan en este sentido como elementos antagónicos. En efecto, en virtud de la configuración de España como un Estado social, el Gobierno ve incrementadas sus facultades de actuación; puesto que este principio estructural significa una mayor incidencia del Estado sobre la esfera social, y una respuesta rápida y adecuada a las necesidades sociales, el Gobierno aparece (por su unidad, limitado número de componentes y por la Administración Pública a su servicio) como el órgano más adecuado para satisfacer dichas demandas sociales. En la misma medida, un Estado social se «retroalimenta», de modo que las soluciones gubernativas generan nuevas demandas sociales que exigen nuevas soluciones (26). El resultado de todo ello es un reforzamiento formal y material del Gobierno: formalmente, en la medida que la Constitución le otorga facultades específicas para hacer frente a las demandas, en especial un importante poder normativo (reglamentos independientes y decretos-ley); materialmente, porque el número de cuestiones sobre las que se le exige respuesta se incrementa sobremedida en un Estado social.

Desde este punto de vista, el Parlamento tendrá que recabar información sobre un mayor número de datos, y las conductas del Ejecutivo objeto de fisca-

(26) Cfr. NIKLAS LUHMANN: *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza, Madrid, 1993.

lización van a ser también más numerosas. Ahora bien, la organización territorial del Estado supone una modulación a esta circunstancia. La «apertura *ad intra*» del ordenamiento (27) permite la adquisición por parte de las Comunidades Autónomas de un número creciente de competencias (28), sobre las que el Estado central pierde facultad de normación (incluso con carácter supletorio, en atención a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional) (29). Así pues, el Gobierno ve mermadas sus facultades de actuación, y con ello, el objeto del control. Cada vez más el control parlamentario de las Cortes Generales tenderá a sustituirse por el control que ejerzan las Asambleas autonómicas sobre los respectivos Consejos de Gobierno.

Precisamente por esta circunstancia es preciso insistir de nuevo en la conveniencia de que el Senado, y más en concreto sus Grupos Territoriales, realizasen un control parlamentario que incidiese en la defensa de los intereses autonómicos. Así, por ejemplo, podría verificar la conducta del Gobierno en las materias compartidas, para evitar cualquier tipo de extralimitación que socavase el ámbito de autonomía.

Para obtener información sobre la conducta del Gobierno, el Parlamento utiliza tres tipos de medios: la información de iniciativa gubernamental (obligatoria o potestativa), la procedente de iniciativa del propio Parlamento, y la suministrada por órganos externos. Así, en primer lugar, puede ser el Gobierno quien proporcione al Parlamento los datos que van a ser objeto de control, y puede hacerlo como consecuencia de una obligación jurídica, o bien por su voluntad discrecional. Ejemplos del primer caso sería la comparecencia ministerial en las convalidaciones de los Decretos-leyes (art. 151.2 RCD), o las comunicaciones que el Ejecutivo ha de remitir para obtener autorizaciones del Congreso (así, por ejemplo, en el plebiscito, art. 161 RCD, y en los estados de alarma, art. 162.1 RCD). Por lo que respecta a las informaciones que el Gobierno suministra por su propia voluntad, tal posibilidad se recoge expresamente en el art. 110.2 CE, así como en el articulado del Reglamento del Con-

(27) El concepto de apertura «ad intra» a través del Bloque Constitucional puede verse en PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ: *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, págs. 57 y sigs.; íd.: «Bloque constitucional y Comunidades Autónomas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 22, 1998, págs. 121 y sigs.

(28) Baste comprobar los datos que ha proporcionado recientemente el profesor ELISEO AJA: *El Estado Autónomo. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

(29) Vid. al respecto la reciente bibliografía: PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ: «La supletoriedad del derecho estatal en la STC 118/1996», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 20, 1996, págs. 115 y sigs.; VV. AA.: *La supletoriedad del Derecho estatal. Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, CEPC, Madrid, 1999.

greso de los Diputados (entre otros: art. 196, *De las comunicaciones del Gobierno*, art. 198, *Del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno*, art. 202-203, *De las informaciones del Gobierno*) y del Reglamento del Senado (art. 66.2, sobre las informaciones a las Comisiones, y art. 182, *De las comunicaciones e informes del Gobierno y de otros órganos estatales*). Aparte de tal normativa, la recepción de información sobre la conducta gubernativa encuentra un cauce cualificado en el «Debate sobre el estado de la Nación» y el «Debate sobre el estado de las autonomías», donde el Gobierno expone globalmente sus actuaciones. Respecto del «Debate sobre el estado de las autonomías» podría ser un ámbito adecuado para potenciar la conversión del Senado en un órgano de control «autonómico», pero la práctica de convocar este tipo de debates ha ido decreciendo en los últimos años (30).

Aparte de ser el propio Gobierno quien suministre la información, el Parlamento ha de contar con cauces específicos para procurar ésta, puesto que no puede dejarse en las manos exclusivas del controlado la fase del *input*. Así, la Constitución habilita a la Cámara y a las Comisiones para que recaben información del Gobierno y reclamen la presencia de sus miembros (arts. 109 y 110 CE) (31). La propia Constitución articula mecanismos específicos para obtener datos de la conducta gubernamental, regulando la posibilidad de que se planteen preguntas e interpelaciones (art. 111 CE), así como Comisiones de Investigación (32) (art. 76 CE). Ahora bien, la regulación reglamentaria de estos mecanismos de control hace que la posición de la minoría, sujeto controlante cualificado, pueda verse disminuida (33). Dejando a un lado determinadas prácticas llevadas a cabo por los Grupos Parlamentarios para gestionar el

(30) El último «Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías» se celebró en 1997 (Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas, VI Legislatura, núm. 105, 11 de marzo de 1997).

(31) Cuestión aparte es la obligatoriedad de que el Gobierno suministre dicha información. El Tribunal Constitucional ha señalado que, a pesar de que la negativa de los miembros del Gobierno a proporcionar los datos requeridos podría vulnerar el art. 23 CE, sin embargo no resulta posible recurrir en amparo, al ser el objeto de impugnación un acto político no fiscalizable por vía jurisdiccional (ATC 426/90, de 10 de diciembre de 1990, FJ. 3.º).

(32) Bien es cierto, sin embargo, que determinados autores consideran que las preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación no son, en realidad, instrumentos de control, sino de información. Esta idea, liderada por el profesor Santaolalla, toma como punto de partida que la crítica o la dirección al Gobierno ínsita en estos mecanismos no es en sí un elemento jurídico y, por tanto, no puede entrar en una definición jurídica de control parlamentario. Cfr. FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, págs. 395 y sigs.; íd.: «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional», *op. cit.*, págs. 222-223.

(33) Cfr. ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 84.

uso de las preguntas e interpelaciones en el momento más idóneo (generalmente en la proximidad de elecciones) (34) bloqueando las posibilidades de que otros Grupos utilicen esos mecanismos, los propios Reglamentos introducen factores que distorsionan las posibilidades de que la minoría ejerza un control eficaz.

Así, parece claro que las minorías preferirán generalmente un control que obligue a la respuesta oral del Gobierno, puesto que sólo así podrá articularse un debate a través del cual la propia minoría pueda dar a conocer su opinión particular sobre el asunto. De esta forma, utilizará más frecuentemente las preguntas de respuesta oral y las interpelaciones, que en todo caso se sustancian de esta forma. Ahora bien, respecto de las interpelaciones, extraña que el Reglamento del Senado prevea su utilización exclusivamente por los senadores (art. 170.1 RS), y no por los Grupos Parlamentarios (y mucho menos por los Grupos Territoriales, según ya se puso de manifiesto). Aunque el mecanismo de control sigue presente, lo cierto es que el significado político de una interpelación es mucho más débil si quien lo ejerce es un solo representante, que si está planteada por un Grupo Parlamentario. Tanto en los Reglamentos del Congreso como del Senado, también hay que señalar las facultades que poseen la Mesa y la Junta de Portavoces para calificar las preguntas e interpelaciones, con la posibilidad de reconducir, por ejemplo, una interpelación a una pregunta (art. 181.2 RCD, art. 170.3 RS), con la merma de potencialidad controladora que ello supone (basta recordar que la preguntas no pueden dar lugar a mociones) (35). Estas posibilidades obstaculizadoras de la Mesa y la Junta de Portavoces son todavía mayores en las solicitudes de información (art. 203 RCD), puesto que, a pesar de que puedan solicitarlas dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los diputados (del Pleno o de la Comisión), la decisión definitiva corresponde a los mencionados órganos de la cámara. Si se tiene en cuenta que la Junta de Portavoces se rige por el criterio

(34) Vid. MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, op. cit., págs. 210-211. En los parlamentos autonómicos esta cuestión ha sido tratada con detalle por ALBERTO ARCE JANÁRIZ: «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», en *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, vol. I, págs. 639 y sigs.

(35) La calificación de la Mesa sólo puede, por tanto, referirse a aspectos formales. Lo contrario supondría una vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos del reconocido por el art. 23 CE. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional a través de diversas sentencias: así, STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ. 7.º, 8.º y 9.º; STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ. 6.º; STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ. 5.º, entre otras. Vid. al respecto de las funciones de calificación de la Mesa: IGNACIO TORRES MUÑOZ: *Los órganos de gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados*, Madrid, 1987, págs. 213-214.

del voto ponderado, las consecuencias negativas para el control de la minoría resultan evidentes.

Todavía más problemática es la creación de las Comisiones de Investigación (36). Éstas son un instrumento esencial de control parlamentario, y resultan sumamente eficaces para obtener información a partir de la cual fiscalizar la conducta del Ejecutivo. Sin embargo, la actual regulación de los Reglamentos parlamentarios las convierten en instrumento exclusivo de la mayoría parlamentaria. Tanto en el Congreso como en el Senado la decisión de constituir estas Comisiones corresponde al Pleno (art. 52 RCD y art.59 RS). Por tanto, el engarce Gobierno-mayoría puede negar sistemáticamente la creación de este tipo de órganos de control, vedando así a la minoría un adecuado medio de control. Pero, además, la situación puede agravarse cuando, como ya se ha apuntado previamente, la mayoría promueve o acuerda crear Comisiones de Investigación con el fin de fiscalizar la conducta de anteriores Gobiernos o, lo que es lo mismo, de la minoría opositora, a fin de lograr unos mejores resultados electorales. Puesto que la decisión de crear dichas Comisiones se toma por mayoría simple, a las minorías no les queda ningún remedio para evitar dicha desviación de la finalidad propia del instituto. En definitiva: la decisión mayoritaria impide a la minoría crear Comisiones de Investigación y, a la vez, le niega la posibilidad de oponerse a su formación cuando se pretende fiscalizar a la propia minoría.

Hasta ahora se han referido dos vías de *input*: informaciones promovidas por el Gobierno e informaciones recabadas por el Parlamento. Sin embargo, este último cuenta con una última vía para obtener datos suficientes para controlar al Ejecutivo: las memorias presentadas bien por órganos auxiliares (Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas), bien por otros órganos constitucionales (Consejo General del Poder Judicial). Tanto el Defensor del Pueblo como el Tribunal de Cuentas pondrán de manifiesto las irregularidades del funcionamiento de la Administración Pública (en relación con los derechos y libertades del Título I, en el primer caso, y en relación con las cuestiones presupuestarias y contables, en el segundo); el Consejo General del Poder Judicial, por su parte, puede dar a conocer la política del Ministerio de Justicia, posibilitando así el control parlamentario en una de las carteras más relevantes. De esta forma, el Parlamento recaba información sobre algunos de los pilares esenciales del Estado: los derechos y libertades, la regularidad económica y presupuestaria, y

(36) Vid. por todos la clásica monografía de ALESSANDRO PACE: *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative: saggi*, Giuffrè, Milán, 1973. Sobre el problema particular de la creación de estas Comisiones en España vid. el reciente estudio de IGNACIO TORRES MURO: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, CEPC, Madrid, 1998, págs. 29 y sigs.

el correcto funcionamiento de la Justicia. El que las dos primeras materias sean fiscalizadas por órganos auxiliares de las Cámaras se justifica claramente por la vinculación existente entre los derechos fundamentales y el Parlamento (reserva de ley), y la idéntica vinculación entre este órgano y las cuestiones presupuestarias (aprobación de los presupuestos).

Los datos que obtengan las Cortes por cualquiera de las mencionadas vías servirán para el *enjuiciamiento* de la conducta del Gobierno. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que lo que realmente controla el Parlamento no es el acto o norma jurídica emanada en su caso del Gobierno, sino *la decisión política subyacente*, puesto que el control no es jurídico, sino político. Tal circunstancia se ve claramente en el control ejercido con ocasión de convalidar los Decretos-Ley: el Tribunal Constitucional ejercerá un control jurídico, de constitucionalidad, pero el Congreso de los Diputados puede valorar la *idoneidad* u *oportunidad* de dicha norma, sin atender a parámetros de constitucionalidad.

Para efectuar el enjuiciamiento, el Parlamento y sus miembros pueden utilizar una pluralidad de parámetros. Ahora bien, antes de señalar éstos, hay que poner de manifiesto que dichos parámetros (a diferencia de lo que ocurre con el control jurídico) *no tienen por qué estar predeterminados*: la Cámara, en el momento de proceder al enjuiciamiento de la selección política que ha adoptado el Gobierno, puede proceder ella misma a realizar su selección, contrastándola luego con la del Ejecutivo. Por esta razón, y frente a lo que sucede con el control jurídico, el Gobierno carece de expectativas de reacción del Parlamento; desconoce si la conducta gubernativa va a valorarse positivamente o no, puesto que el parámetro para enjuiciarla puede que todavía no se haya adoptado. De aquí se colige que el control parlamentario no es estático, sino dinámico (frente a lo que sostiene la teoría del *control-garantía*), ya que los parámetros de enjuiciamiento son políticos.

Apreciado este extremo, pueden señalarse diversos parámetros políticos a partir de los cuales calificar la conducta del Ejecutivo: por una parte, la mera *oportunidad política*, que supone el nivel más alto de abstracción política y que permite tanto a la mayoría como a la minoría apreciar con gran libertad la actuación del Gobierno. Esta indeterminación es tanto mayor a partir del concepto mismo de Constitución como norma abierta: si la Constitución se concibiese como un programa, la conducta del Gobierno y del Parlamento quedaría circunscrita a una única línea de actuación determinada en el programa constitucional; pero, no siendo así, el Parlamento se erige en portador político del haz de decisiones políticas posibles en el marco constitucional. La programación finalista que caracteriza a gran parte de las disposiciones constitucionales permite, además, que el Parlamento pueda enjuiciar a su libre albedrío político

la selección de medios realizada por el Gobierno para obtener los fines constitucionalmente prescritos.

La mayoría y la minoría-mayoritaria contarán, sin embargo, con un parámetro más definido: el programa de gobierno. Éste es el que sustenta la relación fiduciaria entre el Gobierno y el Parlamento, de modo que la mayoría fiscalizará que se cumpla correctamente, so pena de ver extinguido el vínculo de confianza. Este programa puede definirse como un «programa genérico», que tutelará el Parlamento, dentro del cual son posibles subprogramaciones gubernativas que, en todo caso, han de respetar el contenido del mencionado programa genérico. Si se producen desviaciones, el control servirá precisamente para aquilatar la necesidad de éstas, modificando así, de forma tácita y circunstancial, el programa genérico (37). La minoría-mayoritaria, por su parte, tenderá a comprobar el respeto de aquellos elementos del programa gubernativo que asumen como propios, es decir, los elementos transaccionales que el Gobierno ha incluido en el programa para granjearse el apoyo de la minoría de engarce (38). Este parámetro sólo será utilizado ocasionalmente por la minoría opositora (ya que no lo asume como propio), a fin de poner de relieve el posible incumplimiento por el Gobierno del programa en que se sustentó la confianza parlamentaria.

¿Puede la minoría utilizar como parámetros de enjuiciamiento sus propios programas? Evidentemente así puede ser (39), pero en nada vincula al Gobierno. Más lógico parece que, en realidad, la minoría aproveche el control parlamentario como momento oportuno para exponer su propio programa, su alternativa de gobierno, ya sea ante el electorado, ya con el fin de lograr que el Gobierno recoja en su programación elementos propios del programa de la oposición (40).

La fase de enjuiciamiento puede resentirse cuando el control parlamentario se instrumentaliza, poniendo el centro de gravedad del control ya en el *input*, ya en el *ouput* (41). Así, los controladores pueden prestar mayor atención al in-

(37) Cfr. NIKLAS LUHMANN: *Fin y racionalidad en los sistemas*, Editora Nacional, Madrid, 1983, págs. 291 y sigs.

(38) Sobre el contenido del programa del Gobierno, vid. ALBERTO RUSSO: *Programa di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1946.

(39) Vid. GIUSEPPE DE VERGOTTINI: *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, op. cit., págs. 196 y 273. En España esta postura la ha defendido el profesor JAVIER GARCÍA ROCA: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución)», op. cit., pág. 172.

(40) Vid. MICHEL AMELLER: *Les questions. Instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, París, 1964, págs. 17, 91, 188 y 189.

(41) Sobre la ubicación del centro de gravedad del sistema vid. NIKLAS LUHMANN: *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 48.

put cuando lo relevante es, exclusivamente, la obtención de información; ésta puede recabarse no para enjuiciar al Ejecutivo, sino para las operaciones internas del Parlamento (por ejemplo, aprovechándola para el procedimiento legislativo). En este caso no habrá ni auténtico enjuiciamiento ni medida alguna de control. En otros casos el acento se pone en el *output*, siendo preterido el *input* (puesto que la información ya se conoce), y estando decidido de antemano el *output* (porque o no se cuestiona la conducta del Gobierno, o ésta ya aparece cuestionada de antemano). Ejemplos de estas actitudes son las preguntas retóricas, que se plantean conociendo sobradamente la respuesta (luego sin finalidad alguna de obtener información) con el único objeto de criticar al Gobierno, o también el que bien podría denominarse *control-publicidad*, que realiza la mayoría con el objeto de brindar al Gobierno el ámbito parlamentario para exponer su conducta. Tanto en uno como en otro caso lo relevante es el *output*, es decir, la publicidad del acto.

Precisamente el *output* o *medida* es la fase final del control, y el resultado del enjuiciamiento que se ha efectuado previamente. La medida puede ser tanto positiva como negativa, dependiendo del enjuiciamiento, pero ha de estar siempre presente, so pena de vaciar de contenido el control, convirtiéndolo en una mera inspección (42). El control ha de presuponer siempre la posibilidad de corregir las desviaciones y de reorientar las conductas del controlado. Ahora bien, la *medida* puede plasmarse en un acto autónomo (lo que podría denominarse medida explícita), o bien insertarse en el propio ejercicio del instrumento de control (medida implícita). Cuando procede la mayoría la medida es *explícita* y se manifiesta en un acto de *decisión* del Parlamento: ya sea una moción para orientar al Gobierno, ya sea la exigencia de responsabilidad política parlamentaria para «sancionarlo». Con la adopción de esta decisión se produce el más alto nivel de reducción de complejidad: el Parlamento se manifiesta abiertamente acerca de la conducta del Gobierno. Al mismo tiempo, el destinatario de esta medida explícita es el propio sujeto controlado.

Sin embargo, la minoría no puede utilizar una medida que suponga decisión, sino discusión. La medida de la minoría puede ser también explícita (por ejemplo, planteamiento de una moción de censura o presentación de una moción), aunque en este caso, puesto que no tendrá oportunidades de prosperar, la medida no conducirá a un acto de decisión, de manera que la minoría la utilizará a efectos de publicidad y debate. Pero en cualquier caso, el control que

(42) Cfr. SERIO GALEOTTI: *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., pág. 87; FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, op. cit., pág. 255.

ejerce la minoría siempre encierra una medida *tácita* (43). El propio ejercicio del control parlamentario por la oposición encierra en sí mismo un elemento de influencia y de crítica sobre la política gubernamental que es constitutivo de una auténtica medida. Aquí, sin embargo, la reducción de la complejidad será menor, puesto que puede haber tantas «medidas tácitas» como minorías ejercen el control. Si para la mayoría lo relevante era la decisión (a través de la cual se manifestaba la medida), para la minoría el acento está en la discusión (44). Ésta es la que permite poner en claro la postura de la oposición, su crítica o sus orientaciones al Gobierno. Por consiguiente, la minoría sólo podrá ejercer un control eficaz cuando la discusión es libre.

Sin embargo, la libre discusión no es suficiente, porque el destinatario del control de la minoría no es sólo el Gobierno, sino también la sociedad. La mayoría puede, por sí sola, dirigir y derrocar al Gobierno, pero la minoría ha de contar con el apoyo de la opinión pública. La orientación al Gobierno no surtirá efecto sin el respaldo popular, en tanto que la responsabilidad que puede exigir la minoría no es más que la responsabilidad difusa. Por esta razón, para que el control parlamentario de la minoría resulte eficaz es necesario que, a la par de una libre discusión, se garantice la *publicidad del output*. Es decir, la sociedad debe recibir (como *input*) las propuestas derivadas del control parlamentario de la minoría (*output* del control).

Para tal cometido resulta imprescindible una correcta articulación jurídica de los medios de comunicación social y de los derechos relacionados (libertad de información, derecho a crear medios de comunicación, derecho a recibir información...). Lógicamente esto no quiere decir que los «derechos informativos» tengan que concebirse desde una dogmática institucional-democrática (45), pero

(43) Si el control de la minoría exigiese una medida *expresa*, es decir, un acto autónomo, ha de tenerse en cuenta que su posición resultaría muy debilitada. Y es que el planteamiento de una moción de censura (medida explícita negativa), como es bien sabido, se encuentra restringido por el art. 113.4 CE, de modo que, planteada esta medida a efectos de debate, la minoría no puede utilizarla de nuevo en el mismo período de sesiones.

(44) Cfr. MANUEL ARAGÓN REYES: *Constitución y control del poder*, op. cit., págs. 166 y sigs.; ÍD.: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986, págs. 23 y sigs.; ÍD.: *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 24 y sigs. El profesor Aragón distingue entre control «del» Parlamento (titularidad de la mayoría) y control «en» el Parlamento (titularidad de la minoría). Vid. también FRANCISCO RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, op. cit., págs. 255 y sigs., y FRANCISCO JOSÉ BASTIDA FREIJEDO: «El control del Gobierno en el Derecho Constitucional comparado», en MANUEL RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, págs. 95-96, donde se afronta críticamente esta distinción.

(45) Las dogmáticas de los derechos fundamentales se encuentran expuestas con gran claridad en ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE: *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993, págs. 44 y sigs.

el principio democrático (con sus características de pluralismo y participación política) se irradia sobre estos derechos y refuerza su dimensión objetiva, obligando a los poderes públicos a potenciar el ejercicio de aquellas libertades que sirven para que los individuos participen con igualdad en el proceso político (46).

La garantía de que el *output* de la minoría revierta en la sociedad no se consigue exclusivamente con el derecho a crear medios de comunicación (47), sino también con una correcta regulación de los medios de comunicación de titularidad estatal (impuesto por el art. 20.3 CE), especialmente de la televisión pública, medios cuyas capacidades de difusión están fuera de toda duda. Estas posibilidades de la televisión se reconocen implícitamente en la propia normativa electoral, al no admitir más publicidad electoral que el espacio gratuito determinado por la Junta Electoral Central (48). Pues bien, en la misma medida el pluralismo político exige que la televisión pública no sirva a los exclusivos intereses del Gobierno y la mayoría que le apoya, de modo que la minoría pueda también servirse de la televisión pública para dar a conocer a la opinión pública el *output* de su control parlamentario (49).

A estos efectos, parece adecuada la regulación que el Estatuto de Radiotelevisión realiza del Consejo de Administración, integrado por doce miembros elegidos por el Congreso y el Senado por mayoría cualificada de dos tercios, lo que garantiza que ha de contarse con la voluntad minoritaria (art. 7.1 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el estatuto de la Radio y la Televisión). Igualmente parece acertado que a este órgano le corresponda «determinar semestralmente el porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos» [art. 8.1.k) de la Ley 4/1980] y que esta resolución requiera, a su vez, la mayoría cualificada de dos tercios (art. 8.2 Ley 4/1980). Sin embargo, el punto conflictivo de la Ley (tantas veces cuestio-

(46) Cfr. IGNACIO VILLAVEVERDE MENÉNDEZ: *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, págs. 348 y sigs.; ÍD.: *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 85 y sigs.

(47) Vid. FRANCISCO JOSÉ BASTIDA FREJEDO: *La libertad de antena. El derecho a crear televisión*, Ariel, Barcelona, 1990.

(48) Art. 58.1 LOREG, donde se determina la posibilidad de contratar publicidad electoral exclusivamente en prensa y radio de titularidad privada; Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, *reguladora de la publicidad electoral en las emisoras de Televisión privada*, cuyo artículo único expresa que «no podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión».

(49) Cfr. ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO: «El control parlamentario y la opinión pública», en FRANCESC PAU VALL (coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 191-195.

nado) estriba en la libre elección gubernamental del Director General del Ente Público (art. 10.1 Ley 4/1980), al que le corresponde, entre otras, la «ordenación de la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración» [art. 11.g) Ley 4/1980]. Tal circunstancia da al Gobierno (y a la mayoría que lo apoya) amplias facultades para obstaculizar la difusión de las manifestaciones de la minoría resultantes del control parlamentario. Algo que resulta sólo parcialmente atenuado por las comparecencias periódicas del Director del Ente Público ante la Comisión de Control de Radio Televisión. En realidad, esta comisión puede acabar constituyéndose (entre otras muchas facetas) como una especie de «control» sobre el «control», es decir, puede servir para controlar qué difusión se da al control parlamentario.

IV. CONCLUSIONES

En definitiva, el control debe definirse funcionalmente, puesto que puede servir tanto para fiscalizar como para dirigir u orientar la política del Gobierno. La finalidad a la que sirva estará, a su vez, ligada a que el ejerciente del control sea la mayoría o la minoría parlamentaria. Sin embargo, el control en todo caso sirve para que se produzca una selección de opciones políticas, contrastando las decisiones gubernativas con las propias selecciones de la mayoría y minoría parlamentarias.

Para que esta selección sea eficaz, es preciso tener en cuenta que el control sólo puede desplegarse correctamente cuando se articulan jurídicamente todas sus fases, desde la recepción de información (*input*), hasta el enjuiciamiento y, finalmente la expresión de la medida (*output*). Resulta necesario garantizar que el control se ejerza siempre sobre el Gobierno, y que no se desvíe a otros cometidos partidistas, y que su ejercicio corresponda a todas las opciones políticas presentes en el Parlamento; es decir, no sólo a la mayoría parlamentaria, sino también, y sobre todo, a la minoría, puesto que su protección es el principal objeto de una democracia. Ello sin olvidar la conveniencia de que las Comunidades Autónomas tengan presencia sustantiva en el control, a fin de dar cabida no sólo al pluralismo ideológico, sino también al pluralismo territorial.

Cuando el control procede de las minorías, las cautelas para su protección han de ser especiales para lograr la mayor realización posible del principio democrático (que como tal principio es un mandato de optimización). La mayoría se relaciona con el Gobierno de forma bilateral, al estar dotada de facultades decisorias, pero la minoría sólo puede relacionarse con el Ejecutivo introduciendo un tercer término, como es la opinión pública. El movimiento

entonces es circular, puesto que el *input* puede proceder de la sociedad o del Gobierno, y el *output* tiene como destinatario al Ejecutivo, pero también a la sociedad como apoyo para lograr que la medida sea efectiva. Por esta razón los canales de recepción de información (*input*) de la minoría (preguntas, interpe-laciones, Comisiones de información, comunicaciones de otros órganos estata-les...) y de publicidad del control (*output*, especialmente a través de los medios de comunicación social) deben permanecer im-polutos y, en la medida de lo po-sible, indisponibles por la mayoría puesto que, en realidad, el control parla-mentario de la minoría no sólo recae sobre el Gobierno, sino sobre la propia mayoría parlamentaria que lo apoya.

