

2003

Díkaión

REVISTA DE ACTUALIDAD JURÍDICA

ISSN 0120-0942

AÑO 17 - NÚMERO 12

Editorial

HOMENAJE AL PROFESOR JOSÉ ALBENDEA PABÓN

Ricardo Zuluaga Gil

EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS EN COLOMBIA

Néstor Pedro Sagüés

REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIÓN VIVIENTE

Giovanni Caso

EL SISTEMA PROCESAL PENAL ITALIANO



FACULTAD DE
DERECHO

de la Constitución,
aciones o terminan-
o se rechace la

CARLOS HAKANSSON NIETO



**UNA APROXIMACIÓN
A LOS INSTRUMENTOS
DE CONTROL PARLAMENTARIO
EN LA CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA DE 1978**

RESUMEN

La Doctrina considera que la Carta de 1978 es la más exitosa del constitucionalismo español. Se inspira principalmente en la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958 y la Constitución portuguesa de 1976. A diferencia de sus predecesoras, contiene un mínimo acuerdo sobre lo fundamental que ha marcado un hito en la historia de sus textos constitucionales. En ese sentido, siendo la Constitución española un medio para comprobar si los problemas de la fiscalización parlamentaria son propios de ciertos regímenes políticos, especialmente iberoamericanos, o más bien comunes al constitucionalismo contemporáneo, en este artículo se estudian los medios de control y sus problemas de aplicación en una democracia de partidos.

La Forma de Gobierno española responde a un parlamentarismo fuertemente racionalizado cuyos rasgos se evidencian no sólo en el texto de su Constitución, sino en los reglamentos de las cámaras legislativas. Consideramos que los instrumentos de control parlamentario, preguntas, interpe-laciones y comisiones de investigación están mal reguladas porque limitan en vez de impulsar la actividad del Parlamento; es decir, no están al alcance de las minorías sino de las mayorías parlamentarias, lo cual es incoherente dentro de un esquema parlamentarista toda vez que los gobiernos proceden del legislativo. Los constituyentes de 1978 dotaron al Jefe de Gobierno de estabilidad política mediante mecanismos de corrección a su Forma de Gobierno; pero, además, consideramos que la existencia de mayorías parlamentarias duraderas ha sido el elemento clave en la estabilidad gubernamental. Sin embargo, no cualquier tipo de mayoría promueve dicha estabilidad, notamos que el Parlamentarismo español funciona mejor por medio de alianzas, es decir, cuando ningún partido ostenta la mayoría absoluta y se ve

obligado a pactar para investir a un nuevo gobierno, ya que, cuando ocurre lo contrario, el ejercicio del poder tiende por momentos a bordear posturas casi autoritarias, olvidándose del diálogo y de la tolerancia hacia las minorías en todas sus acciones.

Finalmente, la aproximación al Control Parlamentario español muestra que los problemas que presenta el Derecho Constitucional son similares en todas las formas de gobierno, incluso en aquellos países que han optado por modelos mixtos, como el Régimen Político peruano. En ese sentido, como que la democracia de partidos es muy fuerte, y como será difícil combatirla en el mediano plazo, consideramos que la periódica renovación del mandato parlamentario es necesaria para evitar que un gobierno con mayoría propia ejerza el poder sin temor al control político de la oposición.

PALABRAS CLAVE

Derecho Constitucional, control parlamentario, relaciones Parlamento-Gobierno, Cámaras, decretos legislativos, mociones.

ABSTRACT

In the doctrine, the Spanish Charter of 1978 is deemed as the most successful one ever considered in Spain's constitutionalism. Unlike its predecessors, and mainly inspired in the Italian 1947 Constitution, the Bonn Fundamental Law of 1949, the French Constitution of 1958, and the 1976 Constitution of Portugal, it contains a minimum agreement on the essential, which is a milestone in the history of its legal texts. In this sense, since the Spanish Constitution is an instrument for verifying whether parliamentary supervising methods are typical of certain political - particularly Latin American - regimes or more common to contemporaneous constitutionalism, these control means are analyzed in this article as well as the problems for their application in a plural-party democracy.

The Spanish Government configuration responds to a strongly rationalized parliamentarianism, the features of which are evidenced not only in the Constitution texts but also in the legislative houses' regulations. We consider

that the parliamentary control instruments, and questions, interrogations, and investigation commissions, are badly regulated because they are limiting rather than encouraging the Parliament's activity, by this meaning that they are within the reach of the minorities but of its majorities, thus being incoherent within a parliamentarianism scheme, considering that the governments come from the legislative. The constituents of 1978 blessed the Head of Government with political stability by means of mechanisms for correcting his *Form of Government*; but, moreover, we consider that the presence of lasting parliamentary majorities has been a key element in government stability. However, not any kind of majority can promote that stability. We have noticed that Spanish Parliamentarianism works much better by means of alliances: that is, when no specific party holds an absolute majority – hence being forced to make pacts as to agree upon investing a new government. Otherwise, when the opposite occurs, the exercise of power tends from time to time to edge towards almost totalitarian stances, in this way ignoring dialogue and tolerance with respect to minorities in all its actions.

Finally, this approach to the Spanish Parliamentary Control shows that the problems put forth by Constitutional Law are similar in all forms of governments, even in those countries having opted for mixed models such as the Peruvian Political Regime. In this sense, since party-based democracy is very strong and hard to be challenged in the medium term, we consider that a regular renewal of the parliamentary mandate is necessary to prevent a government – with a parliamentarian majority – from daringly exercising power with no fear of the opposition's political control.

KEY WORDS

Constitutional Law, parliamentary control, Parliament-Government relations, Houses, legislative decrees, motions.

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO. 3.- LAS RELACIONES PARLAMENTO-GOBIERNO EN LA PRÁCTICA. 4.- LOS PROBLEMAS PARA EJERCER EL CONTROL PARLAMENTARIO. 5.- CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La doctrina considera que la Carta de 1978 es la más exitosa del constitucionalismo español. Se inspira principalmente en la Constitución italiana de 1947, la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución francesa de 1958 y la Carta portuguesa de 1976. La primera reflexión de este observador extranjero es referir que la Constitución española de 1978 contiene, a diferencia de sus predecesoras, un mínimo acuerdo sobre lo fundamental que ha marcado un hito en la historia de sus textos constitucionales. En general, sus principales rasgos son los siguientes:

- Su larga extensión si la comparamos con la Constitución estadounidense de 1787, pero más breve que la Carta peruana de 1993. Es codificada pero enriquecida con el paso del tiempo, ya que se le deben agregar los estatutos de autonomía, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su Jurisprudencia, lo cual conformaría un bloque de la constitucionalidad. También es rígida porque para su reforma es necesario que atraviese por un procedimiento especial. Es menos ideológica que utilitaria, porque permite a los diversos gobiernos llevar políticas de diversa índole. Es normativa directa por su aplicabilidad judicial inmediata. Su Forma de Estado es monárquica, unitaria, autonómica, y su Forma de Gobierno es parlamentarista.

La división de poderes recogida en la Constitución española es la clásica europea continental, propia del parlamentarismo y menos tajante que la del presidencialismo. A los poderes legislativo, ejecutivo y judicial habría que añadir quizá el Tribunal Constitucional. Además, conviene decir que la Constitución no trata sistemáticamente de la separación de poderes ni de la forma de gobierno en ninguno de sus títulos o capítulos¹. No obstante, leyendo su articulado se encuentran fácilmente

1 Según la opinión de MARTÍN-RETORTILLO, la Constitución española no permite afirmar que sean tres los poderes del Estado, olvidando que la idea separación de poderes que nació en los siglos XVII - XVIII, se unió tan estrechamente al acervo constitucional liberal que vino a quedar unida con la misma idea de Constitución. Por eso, creemos que no es necesario que las constituciones le dediquen un título o capítulo especial. Ver: MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO. "De la separación de poderes en el sistema constitucional español", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, n.º 12, 1989, p. 62.

las respuestas a todo lo que nos preguntamos. En España el Legislativo es conocido como las Cortes Generales, el Ejecutivo como el Gobierno, sólo el Judicial conserva su denominación tradicional.

El Jefe de Estado aparece en la Constitución de 1978 sin estar insertado entre los poderes del Estado, sino desvinculado de ellos, como una premisa que no está sometida a discusión. El Rey no desempeña un papel decisorio en el sistema político español, sólo perfecciona la expresión de la voluntad del Gobierno o el Parlamento. El Jefe de Gobierno deja de ser un *primus inter pares* para ser el líder del Ejecutivo, llevando el peso de toda la dirección y responsabilidad política, posee amplia discrecionalidad. Su primacía se manifiesta en tres aspectos: la investidura que recibe del Parlamento, la responsabilidad política está dirigida políticamente hacia él; la cuestión de confianza y el derecho de disolución de las Cámaras, que aunque requieren deliberación del Consejo de Ministros, las decide el propio Jefe de Gobierno. El Parlamentarismo español ha optado por un modelo corregido, conocido como racionalizado², siguiendo las tendencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial para asegurar la estabilidad política del Gobierno³.

Siendo la Constitución española un medio para comprobar si los problemas de la fiscalización parlamentaria son propios de ciertos regímenes políticos, especialmente iberoamericanos o más bien comunes al constitucionalismo contemporáneo, en este artículo sólo nos aproximamos al estudio de los medios de control y sus problemas de aplicación en una democracia de partidos.

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

Para comenzar, la primera referencia a la función fiscalizadora del Parlamento español se encuentra en el artículo 66.2 de la Constitución, la cual establece que:

Artículo 66.2: "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución".

El fundamento del control parlamentario es el carácter representativo de la soberanía nacional⁴; el mismo por el cual tienen conferida la potestad legislativa. El con-

2 La expresión "parlamentarismo racionalizado" es polémica en la Doctrina. Nace para diferenciar el régimen parlamentario anterior a la Segunda Guerra Mundial, como solución a la experiencia de la Constitución de Weimar y a la III y IV Repúblicas francesas. Es polémica, porque induce a pensar que en el ejecutivo está "toda la razón" que lleva a la estabilidad política. Sin embargo, por ser la más difundida, la utilizamos en nuestro trabajo.

3 Hemos transcrito los artículos de la Constitución española de 1978 para facilitar al lector la comprensión de este trabajo, además de fomentar su propio juicio acerca de nuestras afirmaciones.

4 LÓPEZ GUERRA resume el esquema conceptual que fundamenta el control parlamentario, nos dice que "...el Parlamento aparece como el único órgano representativo de (y, por tanto, legitimado por) la soberanía popular, y, en consecuencia, aparece así como el portavoz de la voluntad del pueblo. El Gobierno carece de tal representación: es un órgano vinculado por una relación fiduciaria al Parlamento, pero sin legitimación popular. El control parlamentario supondría la comprobación, por parte del Parlamento, de que la actuación gubernamental se

trol parlamentario tiene una doble naturaleza: por un lado política, pues su finalidad es frenar el poder; por otro, jurídica, por cuanto sus instrumentos de control tienen unos mecanismos basados en el derecho⁵.

Las preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y las peticiones de información constituyen medios preparatorios de la moción de censura. Las interpelaciones se fueron desarrollando como medio para dar lugar a una moción de censura, sobre todo en Francia, durante las III y IV Repúblicas, donde fueron derrocados muchos gobiernos tras largas discusiones en la sala. No sucede así en Gran Bretaña donde las preguntas, *question time*, suelen ser formuladas y respondidas con brevedad y sin dar lugar a debate parlamentario. La racionalización del parlamentarismo ha comportado que la exigencia de la responsabilidad política del Gabinete sólo pueda operarse a través de cauces expresamente establecidos, como las mociones de censura y las cuestiones de confianza. El Gobierno queda obligado a dimitir sólo cuando se aprueban estas concretas decisiones. Tal es el caso de Italia, República Federal Alemana y España por ejemplo⁶.

A continuación explicamos cuáles son los principales instrumentos de control del Parlamento español.

A. Los principales instrumentos de control

La Constitución española acoge las interpelaciones y preguntas en su artículo 111, dejando la regulación de los detalles concretos al Reglamento de las Cámaras, pero advirtiendo que podrán dar lugar a cuestión de confianza o censura. Debido a la mayor importancia de la Cámara Baja en esta materia, la empleamos como modelo, anotando las variaciones que se observen en el Reglamento del Senado⁷.

1. Las preguntas

Las preguntas se encuentran reguladas en el artículo 111 de la Constitución española:

acomoda a la voluntad popular; si el resultado de ese control es negativo, puede producirse el mecanismo, íntimamente relacionado y consecuente, de la exigencia de responsabilidad". Ver: LÓPEZ GUERRA, Luis, "La función de control de los Parlamentos: problemas actuales", en el colectivo: *El Parlamento y sus transformaciones actuales, jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 233.

5 "Felipe González apenas acudió al Congreso de los Diputados desde que accedió al poder en 1982 -y todavía menos al Senado-. Por ahora, en España no hay un *question time* como el británico. Ver: PEREIRA MENAULT, Antonio-Carlos, *Temas de Derecho Constitucional español. Una visión problemática*, Follas Novas, Santiago de Compostela, 1996, p. 163.

6 SANTAOLALLA, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Edersa, Madrid, 1982, p. 112

7 El Congreso de los Diputados y el Senado, en la Constitución española, equivalen a la Cámara Baja y Alta, respectivamente, en la teoría constitucional.

Artículo 111: "(1) El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.

Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición".

De origen inglés, *question time*, las preguntas son instrumentos de que disponen los parlamentarios para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas⁸. Se trata de medios de inspección de carácter individual en el sentido de que cualquier diputado o senador pueda formularlas por sí mismo y sin más requisitos. Las preguntas han de tener un objeto concreto y preciso, como corresponde a su característica de ser el medio más rápido de información. Las preguntas pueden consistir en una solicitud de información, o en la petición de que se aclare algún aspecto concerniente al funcionamiento de la Administración Pública. El Reglamento de la Cámara Baja⁹ impone a la Mesa que no admita las preguntas que sean del exclusivo interés personal de quien la formula o de una persona singularizada, así como aquellas que supongan una consulta estrictamente jurídica. Cabe distinguir entre preguntas orales y escritas, dependiendo no de la forma como se formulen que siempre será por escrito, sino de su contestación.

a. Las preguntas con respuesta oral

Se pueden efectuar tanto en el Pleno como en las comisiones de las Cámaras. En el primer caso, la pregunta contendrá la formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una petición orientada a esclarecer alguna información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar algún acuerdo en relación con un tema, o si va a remitir a la Cámara algún documento o información sobre algún extremo. El escrito se presentará a la Mesa; el Gobierno puede solicitar posponer su respuesta para el orden del día de la siguiente sesión.

En el caso del Senado, se establece un plazo de dos semanas para su inclusión en el orden del día; no obstante, se prevé un supuesto de urgencia que deberá ser reconocido por el Gobierno, y en este caso sólo será necesario el intervalo de veinticuatro horas. Su inclusión en el orden del día deberá respetar un orden de prioridad en el cual tendrán preferencia los parlamentarios que no hubiesen formulado preguntas en el mismo período de sesiones. El Presidente de la Cámara será, de acuerdo con la Junta de Portavoces en el Congreso, quien señale el número de preguntas que se van a incluir en cada sesión plenaria, así como su distribución entre los parlamentarios.

8 "Las preguntas fueron introducidas en nuestras Cortes por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847. Desde entonces todos los reglamentos de esta Cámara han dedicado un conjunto de artículos para la disciplina de esta institución. Por su parte, el Senado la estableció en su Reglamento del 11 de mayo de 1866. No obstante, debe indicarse que en el texto de 1842, y bajo la denominación de interpelación, se regulaba un procedimiento que bien podría calificarse de pregunta, dada la prohibición expresa del debate". Véase SANTAOLALLA, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información...* p. 85.

9 Artículo 186.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Las preguntas con respuesta oral en la Comisión siguen las reglas generales del Pleno. Las diferencias más importantes afectan su inclusión en el orden del día que requiere el transcurso de siete días desde su publicación y el tiempo de duración de los debates. Asimismo, se establece que en el Congreso de los Diputados podrán responderlas los Secretarios de Estado y Subsecretarios. También se señala un plazo de caducidad, pues si finalizado el período de sesiones aún existen preguntas pendientes se tramitarán como preguntas por escrito, debiendo ser contestadas antes del inicio de siguiente período de sesiones.

b. Las preguntas con respuesta escrita

Son superiores en número a las preguntas con respuesta oral, siendo el instrumento de información preferido por el Gobierno. El plazo con que cuenta el Gobierno en este caso es superior, llegando a los veinte días desde el momento de la publicación de la pregunta. Dicho término puede extenderse por un período equivalente a petición motivada por el Gobierno y por acuerdo de la Mesa. En el caso del Senado, no es necesario esperar a la publicación, computándose los veinte días a partir de la publicación del anuncio de su presentación. Lo normal es que la mayoría de estas preguntas reciba su contestación fuera del plazo, o que incluso ésta no se produzca, pudiendo su autor solicitar del Presidente de la Cámara su inclusión en el orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales. No existe ninguna sanción jurídica para el Gobierno que no efectúe o retrase la contestación.

2. Las interpelaciones

Su origen es francés y también están reguladas en el artículo 111 de la Constitución española¹⁰. Se diferencian de las preguntas por sus efectos, ya que si bien éstas se agotan con las intervenciones del autor y del que responde, la interpelación puede dar lugar a una moción. Su objeto específico versará sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial¹¹. Con las interpelaciones no se piden datos o información sobre algún asunto, sino se cuestiona un aspecto general de la política del Gobierno.

Las interpelaciones pueden ser elevadas a mociones cuando el grupo parlamentario interpelante quiere abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación. Se trata de hacer participar en la discusión a los restantes grupos

10 "A nivel reglamentario las interpelaciones surgen por vez primera en el Reglamento de 1838. Su artículo 117 disponía: Cualquier diputado tiene el derecho de interpelar a los ministros, anunciándolo con anterioridad de palabra o por escrito, pero expresando en ambos casos de un modo explícito el objeto de la interpelación". Ver: SANTAOLALLA, Fernando, *El Parlamento y...*, p. 137.

11 Artículo 181 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

parlamentarios y, sobre todo, lograr que se proceda a una votación en la que se manifieste cuál es la posición de la Cámara respecto de una cuestión¹².

3. Las comisiones de investigación

El artículo 76.1 de la Constitución establece:

Artículo 76.1: "El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas".

Las Comisiones de investigación se constituyen por el Pleno de la Cámara, son un instrumento colegiado de información y sus informes no tienen carácter vinculante sino que son una sugerencia a las Cámaras¹³. Asimismo, como dispone el artículo 76.1, sus conclusiones no vincularán a los tribunales ni afectarán las resoluciones judiciales. Sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas. De lo anterior se desprende el carácter informativo de estas comisiones. Nada impide que se constituyan comisiones de investigación mixtas aunque lo ordinario es que sean unicamerales. El principal problema que plantean es la posibilidad o no de imponer sanciones a aquellas personas que no comparezcan a sus requerimientos. A este respecto, el artículo 76.2 establece una reserva legal, lo cual implica que dichas sanciones no podrán efectuarse por los reglamentos de las Cámaras sino sólo por medio de ley.

4. La petición de información

Los artículos 109 y 110 establecen:

Artículo 109: "Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas".

12 En el mismo sentido, SANTIAGALLA, Fernando. *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 426.

13 "Hay que llegar a la Constitución vigente de 1978 para encontrar un precepto del máximo rango que se refiera a las investigaciones o encuestas parlamentarias. Este silencio constitucional no tiene nada de extraño en lo referente al siglo XIX, ya que durante esa centuria una buena parte de los textos constitucionales callaba sobre dicho extremo, considerándose por la doctrina de entonces que se trataba de un poder inherente a las cámaras legislativas. En cambio, sorprende un tanto que la Constitución de 1931 no incluyese una disposición al respecto, a diferencia de lo que hacia la Constitución de Weimar, la extranjera que más influyó en ella, que sí contenía una dilatada regulación sobre las encuestas de las cámaras". Ver: SANTIAGALLA, Fernando. *El Parlamento y...*, pp. 241-242.

Artículo 110: "(1) Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.

Los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, y podrán solicitar que informen ante las mismas funcionarios de sus Departamentos".

Las Cámaras están facultadas para recabar información del Gobierno, así como para reclamar la presencia de sus miembros. El Reglamento de la Cámara Baja, en su artículo 7, establece que los diputados tienen la facultad de recabar de las administraciones locales y autonómicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas. Se trata de una figura coincidente con las preguntas. Su finalidad es proporcionar información mediante un procedimiento que se deja a la iniciativa de los diputados, actuando con el previo conocimiento del respectivo grupo parlamentario. La solicitud se tramita por intermedio del Presidente del Congreso de los Diputados, y la administración requerida debe remitir la documentación solicitada en el plazo no superior a treinta días, o manifestar las razones fundadas que se lo impidan.

Este procedimiento viene a compensar las limitaciones en la actuación que los parlamentarios de modo individual tienen en las Cámaras. Sin embargo, este instrumento está concebido en términos muy amplios, pues, al referirse a las administraciones locales en general, permite que se exija información de esferas distintas a la estatal cuando las administraciones locales y autonómicas tienen sus propios órganos de supervisión y control. La demanda de información debería limitarse sólo a los órganos e instituciones dependientes de la Administración central¹⁴.

5. Las mociones de reprobación individual

Sin previsión expresa, en la Constitución y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, la práctica parlamentaria ha creado las llamadas mociones de reprobación individual, dirigidas contra los ministros a los que se les critica por una actuación concreta¹⁵. La aparición de estas mociones suscitó una discusión sobre si resultaban incompatibles con los artículos 108 y 113 del texto constitucional que establecen la responsabilidad gubernamental solidaria y la moción de censura constructiva, respectivamente¹⁶.

14 En el mismo sentido, ver: SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 426.

15 La cuestión se planteó a raíz del caso de intoxicación por aceite de colza desnaturalizado y durante los debates subsiguientes en las Cámaras, en los que se presentaron, con gran polémica, estas mociones de reprobación individual que finalmente llegaron a discutirse, sentando un precedente en favor de su admisibilidad. *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados* del 15, 16 y 17 de septiembre de 1981.

16 La moción de censura constructiva consiste en que no se puede censurar al Canciller si no se propone simultáneamente un candidato alternativo que será elegido automáticamente en caso de triunfar la censura.

El artículo 108 de la Constitución afirma que el Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante la Cámara Baja. De ahí que los procedimientos constitucionales previstos para la responsabilidad política sean de efecto solidario, sin que exista un mecanismo que comprometa la responsabilidad particular de un ministro. De todo ello se infiere que la única responsabilidad política que se sustancia ante el Congreso es la del Gobierno, más concretamente, la de su Jefe de Gobierno, mientras que los ministros son responsables únicamente ante éste, quien es el que decide su nombramiento y cese. Esta tesis parece quedar reforzada por la regulación constitucional del procedimiento de investidura. Si el Jefe de Gobierno recibe la confianza, parece coherente negarle a la Cámara Baja la facultad de destituir a los ministros de manera individual¹⁷.

El artículo 98.2 menciona la responsabilidad directa de los ministros en su gestión. Sin embargo, tampoco parece aludir a una responsabilidad política individual ante la Cámara Baja, sino más bien a una responsabilidad política en el interior del Gobierno, que sólo les puede ser exigida por su Presidente¹⁸. La Doctrina confirma este argumento al sostener que las mociones de reprobación no pueden ser utilizadas como sucedáneo de inexistentes mociones de censura individuales.

El carácter solidario de la responsabilidad política deriva del hecho de que, en realidad, a quien el Congreso otorga la confianza parlamentaria en la investidura es sólo al Presidente del Gobierno, y no al Gobierno en su conjunto; así pues sólo al Presidente del Gobierno puede retirársele la confianza otorgada. La relación de confianza que vincula a los ministros no se establece con el Congreso, sino con el Presidente del Gobierno, que los nombra y remueve libremente¹⁹.

La dependencia de los ministros respecto del Jefe de Gobierno se infiere del artículo 100 que confiere a éste la facultad de proponer al Jefe de Estado su nombramiento y cese, propuesta que es vinculante. El cese de un ministro puede presentarse en cualquier momento por decisión del Jefe de Gobierno. Con la reprobación de un ministro, el Jefe de Gobierno no está jurídicamente obligado a cesarlo, ni éste a dimitir. La aprobación de una moción de este tipo puede tener valor político, puede significar un grave desgaste del ministro, puede ser además una seria advertencia al Jefe de Gobierno que éste deberá ponderar políticamente, pero nada más²⁰.

17 En igual sentido, MELLADO PRADO sostiene: "En primer lugar no admitimos la responsabilidad política individual de los Ministros porque la determinación constitucional que hace el artículo 108 de la responsabilidad solidaria del Gobierno es absolutamente taxativa y excluyente de la responsabilidad política individual. (...) en segundo lugar, en el carácter de órgano colegiado que tiene el Gobierno cuando el artículo 113.1 faculta al Congreso de los Diputados para exigirle responsabilidad política mediante la adopción de una moción de censura". Ver: MELLADO PRADO, Pilar, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, pp. 205-207.

18 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, vol. 2, 3ª edición, Madrid, 1992, p. 219.

19 TORRES DEL MORAL además nos dice que en "el itinerario del artículo 108 de la Constitución durante el proceso constituyente da a entender claramente que fue expresa la voluntad del Constituyente de excluir la responsabilidad política individual de los ministros ante el Congreso, puesto que la redacción del precepto fue modificada durante el mismo en tal sentido". Ver: TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho Constitucional español*, p. 219.

20 SÁNCHEZ MACHETTI, Pablo, "Seminario de Derecho Político: la reprobación individual de los ministros", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nueva Época, Madrid, N° 63, 1981, p. 255.

La viabilidad de las mociones de reprobación se fundamenta en el derecho de expresión y crítica del Parlamento sobre el Gobierno, lo cual le capacita para enjuiciar su conducta y expresar sus valoraciones. La diferencia básica entre estas mociones de reprobación y la moción de censura constructiva del artículo 113 consiste en el hecho de que esta última es la única que formalmente conlleva la destitución del Gobierno. Los efectos de las primeras siempre se mueven en el contexto de las relaciones políticas entre el Parlamento y el Gobierno, sin que jurídica y necesariamente produzcan el cese del ministro. Pero estas mociones, pese a que no ocasionan el cese de un ministro, producen efectos considerables en el electorado, si se tiene en cuenta la proximidad de unas elecciones.

B. Otros controles parlamentarios

En la Constitución y en los reglamentos de las Cámaras legislativas, existen además otros instrumentos de control-fiscalización al Gobierno, como los siguientes:

1. Las proposiciones no de ley

La expresión "proposición no de ley" es propia del Derecho Parlamentario español y se aplica a cualquier propuesta legislativa. No están contempladas en la Constitución española, pero sí en el Reglamento del Congreso de los Diputados²¹. Adolece del inconveniente de que incluso una vez adoptada siga denominándose proposición no de ley; por esa razón parece recomendable su sustitución por "propuesta de resolución", porque al ser aprobada se convierte en una resolución parlamentaria²².

Se diferencian de las mociones porque no tienen un contenido negativo dirigido a cuestionar la política del Gobierno, sino más bien positivo pues su finalidad es la de intentar que el Gobierno actúe en determinada dirección política. Las "proposiciones no de ley" cumplen y orientan la dirección política del Gobierno, aunque no son vinculantes, da a conocer su opinión sobre un determinado aspecto de la política seguida por el Gobierno.

2. La convalidación de decretos-leyes²³

El artículo 86.2 de la Constitución establece:

Artículo 86.2: "Los Decretos Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviese reunido en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congre-

21 Título X del Reglamento del Congreso de los Diputados.

22 PITARCH, Ismael, "La función de impulso político en los Parlamentos de las comunidades autónomas", en GARRONENA (dir.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 321.

23 Los decretos-leyes en la Constitución española equivalen a los decretos de urgencia en la Carta peruana de 1993.

so habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario".

El trámite de convalidación o derogación compete al Congreso de los Diputados, incluso cuando el Decreto-ley es promulgado fuera de los períodos de sesiones. Así, el artículo 86.2 de la Constitución dispone que deberá ser convocado en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. En este caso, el referido trámite se tratará en una sesión extraordinaria²⁴. El trámite de convalidación o derogación debe hacerse dentro de los treinta días siguientes a la promulgación del Decreto-ley, expresión que debe entenderse referida a su publicación. El artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que la inserción del Decreto-ley en el orden del día para su debate y votación podrá hacerse tan pronto como se publique en el Boletín Oficial del Estado.

El trámite de convalidación se sustancia comenzando primero por una intervención del Gobierno sobre la justificación del Decreto-ley. Luego de un debate, y tras la votación, debe publicarse en el *Boletín Oficial* del Estado el acuerdo de convalidación²⁵.

3. Control de decretos legislativos

Los decretos legislativos son las disposiciones dictadas por el Gobierno conteniendo legislación delegada. El artículo 82.6 de la Constitución española establece que:

Artículo 82.6: "Sin perjuicio de la competencia propia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control".

De esta norma pueden extraerse dos conclusiones: por un lado, la competencia que se reconoce a los tribunales para fiscalizar el correcto ejercicio de la delegación por el Gobierno y, por otro, la previsión de otros controles que podrán contener las leyes de delegación sin que se concrete en qué han de consistir.

No es difícil prever que estos controles tengan un carácter parlamentario, competencia del Parlamento o de algunas de sus Cámaras, y que consistan en la convalidación del decreto legislativo promulgado por el Gobierno. Sin embargo, en la práctica la intervención parlamentaria no tiene que consistir en un trámite de convalidación, sino que puede tener otro alcance, como una simple información de las Cámaras sobre el ejercicio de los poderes delegados.

24. Distinto es el supuesto de que el Decreto-ley sea dictado cuando el Congreso se encuentre disuelto o caducado su mandato legislativo. En tal circunstancia la Diputación Permanente debe ser la que asuma esta función, subrogándose en la posición que normalmente corresponde a la Cámara entera. Esto es lo que establece el artículo 78.2 de la Constitución española.

25. Artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

4. Autorización de celebración del referéndum

Además de los casos de reforma constitucional y la aprobación de determinados estatutos de autonomía, la Constitución contempla la posibilidad de convocar el procedimiento de referéndum pero de carácter facultativo:

Artículo 92: "(2) El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados".

Este artículo ha de interpretarse en el sentido de que el órgano decisorio para la celebración de un referéndum es el Presidente de Gobierno cuya propuesta es vinculante para el Rey, de tal modo que se hace ineludible la firma del decreto de convocatoria. Si bien el Jefe de Gobierno necesita estar previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, esta autorización constituye una manifestación de control parlamentario en cuanto que recae sobre una actividad de competencia del Ejecutivo. La tramitación parlamentaria de esta autorización está sujeta a la presentación de la propuesta oportuna por el Jefe de Gobierno que debe someterse a un debate en sesión plenaria²⁶. Por otro lado, el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, establece que la autorización de la Cámara Baja deberá conferirse por la mayoría absoluta de sus miembros²⁷.

5. Intervención de la Cámara Baja en los regímenes de excepción

El artículo 116 regula la declaración y contenido de los estados de alarma, de excepción y de sitio. La declaración del estado de excepción necesita una previa autorización que además deberá determinar sus efectos y duración. Por su parte, el estado de sitio debe ser proclamado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados a propuesta exclusiva del Gobierno, proclamación que debe también comprender la fijación de su ámbito territorial y condiciones.

La declaración del estado de alarma debe comunicarse a la Cámara Baja. De acuerdo al artículo 162.1 de su Reglamento, dicha comunicación deberá ser trasladada a la comisión competente que podrá recabar la información y documentación que estime pertinente. Se trata de una previsión sin que la misma constituya por sí sola un acto de control; en cambio, las restantes intervenciones son manifestaciones de la función de control sobre el Gobierno en cuanto recaen sobre sus competencias, pudiendo ejercer un efecto condicionante sobre ellas. Así, el Congreso de los Diputados puede no autorizar prorrogar el estado de alarma o declarar el estado de excepción. Puede también condicionar la actuación del Gobierno concediendo la autorización, pero fijando modificaciones a su propuesta.

²⁶ Artículo 161.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

²⁷ Artículo 6: "El referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por la mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno. Dicha solicitud deberá contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta".

En conclusión, todos ellos implican la intervención del Congreso de Diputados; el mismo que no se limita a aceptar o rechazar en bloque la iniciativa gubernamental como ocurre con la convalidación de los decretos-leyes, sino que puede fijar el alcance de estos estados, los efectos, duración, etc. Finalmente, el artículo 116.5 de la Constitución establece que no puede ser disuelto el Congreso de los Diputados durante la vigencia de alguno de estos estados, quedando convocadas automáticamente las Cámaras si no estuviesen en período de sesiones.

6. El control de medidas coactivas sobre las comunidades autónomas

Dentro del apartado de los controles debe incluirse también el que compete al Senado sobre el Gobierno cuando éste adopta medidas concretas para obligar a las comunidades autónomas a cumplir con sus deberes constitucionales. El artículo 155.1 de la Constitución española dispone:

Artículo 155.1: "Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otra leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general²⁸".

Este artículo establece un doble control. El que ejerce el Gobierno sobre las comunidades autónomas disponiendo las medidas precisas para lograr el cumplimiento de sus obligaciones y el control que realiza el Senado sobre el Gobierno, en cuanto valora y autoriza la adopción de tales medidas. Una disposición constitucional de carácter excepcional cuya aplicación no puede ser inmediata, sino producto de la prudencia política necesaria para poder invocarla oportunamente.

3. Las relaciones Parlamento-Gobierno en la práctica

Al igual que su función fiscalizadora del Parlamento, la potestad legislativa ha pasado al control de la democracia de partidos. Lo que ha ocurrido es que el lugar de la democracia clásica y representativa ha sido ocupado por una democracia de partidos. La persona del parlamentario que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido sustituida por el partido

28 Este artículo se inspiró en el artículo 37 de la Ley Fundamental de Bonn, que dice: "Artículo 37: (1). Si un *Land* no cumpliera las obligaciones que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan respecto a la Federación, el Gobierno federal, con la aprobación del *Bundestag*, podrá adoptar medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de dichas obligaciones por vía coercitiva federal. (2) Para la ejecución de las medidas coercitivas federales el Gobierno federal o su comisionado tiene derecho a impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos". Los actuales problemas nacionalistas que vienen produciéndose en España, particularmente en el País Vasco, han llevado al Gobierno en algún momento a considerar la aplicación de este artículo.

y la fracción política que decide la actividad del parlamentario, sus discursos y votaciones, al menos en los plenos²⁹.

Es sabido que toda confrontación, todo debate político, no se produce realmente entre el Parlamento y el Gobierno, sino entre la mayoría que ocupa el poder en la sede parlamentaria y en el Gobierno, y la minoría que queda en la oposición³⁰. Es lógico que aunque jurídicamente tienen facultades de control todos los grupos parlamentarios e incluso todos los miembros individuales de la Cámara, el control del Gobierno sea ejercido, en términos políticos operativos por la oposición³¹.

El funcionamiento del sistema parlamentario, en la práctica, depende del sistema de partidos así como de la evolución que experimenten en un futuro³². Los diputados de la mayoría parlamentaria si participan de la función de control, en las comisiones de investigación, por ejemplo, es en defensa del Gobierno o bien de estudio y colaboración. Por el contrario, los partidos de la oposición sí están interesados en colocar al Gobierno en una situación política difícil o en exigirles la responsabilidad. En la práctica, la oposición apenas consigue lo primero y casi nunca lo segundo, porque una mayoría disciplinada, tal como se dan en el actual estado de partidos, puede impedir todas las consecuencias de la actividad de control.

En el Derecho Constitucional español también es cierto que no sólo esta conformación disciplinada de los grupos parlamentarios hace difícil que el Gobierno sufra las consecuencias de la actividad de control, sino que también los constituyentes y

29 LEIBHOLZ, 17; ARAGÓN REYES sostiene que: "Carece de sentido, me parece enjuiciar el funcionamiento actual de nuestro parlamentarismo (de cualquier parlamentarismo, incluso) a partir de aquel modelo ideal del parlamentarismo clásico que partía del supuesto de unas Cámaras formadas por individuos enteramente libres a la hora de debatir y de votar y que concebía al Ejecutivo como una especie de comité del Parlamento enteramente sometido a las instrucciones de éste, que podía revocarlo en cualquier momento. Es muy dudoso que este modelo haya existido en cualquier momento del pasado (aun en los casos que más se le aproximaron, como fueron el de la III República francesa o el de la Alemania de Weimar), puesto que los intereses, la ideología, las "amistades políticas", etc.; han operado siempre en las Cámaras imponiendo cierta disciplina a los parlamentarios". Ver: ARAGÓN REYES, Manuel, "Información parlamentaria y función de control", en el colectivo: *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 15.

30 Al respecto, LEIBHOLZ es muy claro al afirmar que: "La realidad política aparece ciertamente de muy distinta manera. La relación entre el Gobierno y el partido político (o partidos) del cual emana es tan estrecha, que el control del Parlamento no puede desplegarse en su totalidad. Esto ocurre sobre todo cuando el Jefe del Gobierno (canciller o primer ministro) es al mismo tiempo el Jefe del partido mayoritario. Esta unión de dos cargos en una misma persona, que se produce a veces en un régimen de partidos -y a la que no debería renunciarse si no se quiere debilitar peligrosamente la posición del Gobierno- conduce a la dependencia del partido gubernamental del Gobierno, como ocurre en Inglaterra, o la dependencia del Gobierno del partido que lo sostiene, o sea, de la mayoría parlamentaria". LEIBHOLZ, Gerhard, "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX", en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Barcelona, N° 6, 1965, p. 15.

31 TORRES DEL MORAL, ANTONIO, *Principios de Derecho Constitucional español...*, p. 206.

32 En España, Convergencia y Unión parece llegar a desempeñar el papel de los liberales en Alemania, al apoyar alternativamente al Partido Socialista Obrero español o al Partido Popular, según los resultados electorales. La gran diferencia es que en España esa función "bisagra" la desempeña un partido de implantación territorial, lo que genera irremediamente una gran diferencia entre las distintas comunidades autónomas. Sin embargo, la fragmentación del Parlamento, surgido de las elecciones, ofrece una oportunidad magnífica para la maduración de la democracia española. Luego de la transición basada en los pactos promovidos por la Unión del Centro Democrático y el periodo de mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero español, esta tercera etapa se caracteriza de nuevo por el pluralismo que vuelve a hacer necesarias las negociaciones y los pactos entre partidos.

los poderes constituidos; respectivamente, han procurado regular estas facultades parlamentarias del modo más conveniente para que el Gobierno eluda toda posible coerción³³. Estos males no son propios de la Constitución española, sino en algunas constituciones de Europa continental e Iberoamérica.

Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, sólo se crean las que la mayoría quiere. Cuando por la presión de la opinión pública se ha colado una comisión de investigación incómoda para el Gobierno, la mayoría ha entorpecido después su funcionamiento. Por todo esto, las comisiones de investigación han desembocado en un instrumento más de la mayoría parlamentaria. Puede decirse que son instrumentos de control de la mayoría sobre las minorías, dada su composición proporcional a las fuerzas del Pleno, lo que nos hace presumir el resultado del trabajo a favor del Gobierno. Es más, sus conclusiones no tienen más efectos que los puramente políticos³⁴.

La potestad controladora del Parlamento sobre el Gobierno existe no porque éste dependa en principio de la confianza de aquél, pues se observa que los Parlamentos en el presidencialismo también controlan al Ejecutivo y no otorgan confianza a ministro alguno³⁵. El control parlamentario está fundamentado por la representación popular. El problema en la práctica es que se trata más de una representación de los intereses de las cúpulas partidarias. En el seno de las relaciones Parlamento-Gobierno se introduce una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder del partido mayoritario es, a su vez, el Presidente del Gobierno, que ocupa la cúspide del poder³⁶.

La exigencia de responsabilidad política no es una potestad parlamentaria distinta de la de control, sino su consecuencia final, sin la cual el control político queda reducido³⁷. Para ÁLVAREZ CONDE, el control no presenta un sentido unívoco, los términos "control" y "responsabilidad" no pueden identificarse, teniendo el primero un contenido más amplio que el segundo; consecuencia de esto es la diferencia que se observa entre el control de fiscalización y el de responsabilidad³⁸. En efecto, el control de ambas Cámaras sobre el Gobierno es una actividad prevista en el 66.2 de la Constitución española que se realiza de forma permanente mediante unos instrumentos específicos; la exigencia de la responsabilidad política es, por el contrario, sólo una posibilidad contingente que está reservada al Congreso y que, en caso de tener lugar, se concreta forzosamente de forma esporádica³⁹.

33 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de...*, p. 207.

34 LÓPEZ GUERRA, Luis, *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, vol. 2, Valencia, 1992, p. 125.

35 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de...*, p. 208.

36 ARAGÓN REYES, Manuel, "Información parlamentaria y función de control", en el colectivo: *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 17.

37 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de...*, p. 208.

38 ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 180; GARCÍA FERNÁNDEZ, 63.

39 GARCÍA MORILLO, Joaquín, "Mitos y realidades del parlamentarismo", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, N.º 9, 1991, p. 121.

Si bien al Parlamento bicameral español se le confiere la potestad de control del Gobierno, únicamente el Congreso de los Diputados puede exigir su responsabilidad política. Esto se encuentra de acuerdo con la regla general que sostiene que las cámaras bajas no han nacido dominando a las altas, sino que se han ido imponiendo con el paso del tiempo. En el Reino Unido, la Cámara Baja (Comunes) no alcanzó su preeminencia sobre la Alta (Lores) hasta recién entrado el siglo XX. Sin embargo, la Constitución dispone en el artículo 115 que el Jefe de Gobierno puede disolver la Cámara Alta, no habiendo ésta intervenido en su investidura.

La posición de una parte de la doctrina española explica el *status quaestionis* del control parlamentario: La polémica doctrinal acerca de si existe o no una crisis de la potestad de control de los Parlamentos no puede zanjarse argumentando el descenso de posibilidades de control por la tecnificación de la legislación y la disciplina de los grupos parlamentarios; ni negativamente sosteniendo la multiplicación de los mecanismos de control que los ordenamientos habilitan. Tanto la actividad legislativa como la de control, la mayoría vencerá a la minoría y ésta debe orientar su actuación hacia donde más eficaz puede ser: hacia la opinión pública. Es decir, que existan más mecanismos de control no significa que haya más fiscalización⁴⁰. Las actividades de control del Legislativo deben estar dirigidas al Ejecutivo, frenando el poder para llegar a oídos del electorado. Pero tal como están planteadas en la actualidad es inviable si el Gobierno fue investido con mayoría propia; cuando se da ese caso el control del gobierno es muy difícil y el papel que ostenta el Parlamento queda reducido, no por carecer de medios legales pues cuenta con los mecanismos tradicionales del parlamentarismo como son las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación. En la práctica, lo máximo que puede aspirar el control es a provocar una reacción en la opinión pública, sólo verificable en las próximas elecciones al Parlamento. Es más, las correcciones al Parlamentarismo español se perciben también en la utilización de los medios de control practicables en las Cámaras. Se sigue un sistema de cupos de acuerdo con la entidad numérica de cada grupo parlamentario, ignorando la realidad consistente en que la función de control se ejerce básicamente por las minorías. Por lo tanto, la mayoría es la que cuenta con más ocasiones para formular preguntas al Gobierno.

Al margen de lo dispuesto por la Constitución, dentro del Parlamento el problema no está ligado al partido que tiene la mayoría o coalición, pues si no existiera no se podría haber formado el Gobierno. Tampoco en los partidos políticos en sí mismos, pues con su reconocimiento y desarrollo empezó la democratización de los Parlamentos, sino a través del *modus operandi*; es decir, la férrea disciplina de estas agrupaciones resultado de una lealtad incondicional al Jefe de Gobierno y a un pavor de no ser incluidos en las listas para las siguientes elecciones al Parlamento⁴¹.

40 TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de...* p. 210.

41 LÓPEZ GUERRA, Luis, *Derecho Constitucional...* p. 156.

4. LOS PROBLEMAS PARA EJERCER EL CONTROL PARLAMENTARIO

La influencia del Gobierno sobre el Parlamento es muy fuerte: en el fondo se debe a la influencia de los partidos en la democracia española. La mayoría que apoya al Gobierno parece defender a éste más que a sus electores: eso hace que la importancia del Legislativo esté menguada. Además hay que recordar que el Parlamentarismo español sigue las influencias correctoras del alemán, con barreras electorales y voto de censura constructivo y que el Reglamento o Estatuto del legislativo también ayuda a amortiguar la agilidad de la vida parlamentaria. Para realizar la función de control, los parlamentarios están capacitados para solicitar información al Gobierno. Sin embargo, dada la configuración actual de los Parlamentos, donde éstos han perdido importancia en favor de los gobiernos, la actividad de control tiende no a hacerlo caer mediante una moción de censura, sino sólo a publicitar los debates a los ciudadanos. Por ello, en un sistema como el actual son de suma importancia los medios de comunicación de masas.

En la Constitución española se prevé un sistema de pesos y contrapesos entre los distintos poderes, pero sólo puede funcionar si hay alternancia en el poder, si ningún partido controla los principales resortes a la vez y no permanece en el poder por un período demasiado largo. En la práctica, vemos que el Parlamento no es un órgano muy fuerte por las siguientes razones:

- A. *Legislativas*: Siendo el órgano al que originariamente se le atribuyó la facultad de legislar, hoy en día tal es el volumen de la legislación y su tecnificación que se hace imprescindible la intervención del Ejecutivo en esta materia.
- B. *Decisorias*: El Ejecutivo lo mantiene al margen de las decisiones importantes. Por ejemplo, en el caso del ingreso a la Organización de Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y como consecuencia de la dinámica del sistema internacional, el Ejecutivo se entendió directamente con el pueblo vía de referéndum, marginando a los parlamentarios⁴².
- C. *Corporativismo*: El Ejecutivo se entiende mejor con los sindicatos y empresarios para llegar a acuerdos importantes; en ese sentido, ¿cómo lograr que un Parlamento pueda ejercer de nuevo sus funciones de control frente a la elite de expertos y técnicos de la burocracia y de las asociaciones?⁴³. A no dudar, existe una mayor probabilidad de éxito para los sindicatos y empresarios cuando tratan directamente con el Ejecutivo.

42. "Después de la Segunda Guerra Mundial en las democracias occidentales se ha observado una tendencia hacia la internacionalización de la vida política, cristalizada en la Organización europea supranacional de los seis y además en la Unión Atlántica de la OTAN, bajo la dirección de los Estados Unidos de Norteamérica. Esta internacionalización ha conducido a una anulación del Parlamento y a la disminución de sus derechos de control". Ver: Leisholz, Gerhard, "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos"..., p. 27.

43. Leisholz, Gerhard, "La función controladora...", p. 22.

D. *Representativas*: Los parlamentarios representan en la práctica los intereses de sus partidos más que los del pueblo, y la mayoría de veces esos intereses no coinciden.

Hay que indicar que estos problemas del Parlamento español son también observables en los Parlamentos de los sistemas presidencialistas iberoamericanos. Es decir, más que problemas, parece que estamos ante el resultado del predominio del Ejecutivo en todo el sistema político⁴⁴. En esas circunstancias, cualquier equilibrio institucional se rompe provocando un desmedido peso del Ejecutivo y de su partido frente a los demás. Pensamos que si se produjera un reparto de fuerzas más proporcional entre los distintos partidos, con la ayuda de un sistema electoral más justo, con listas abiertas, los contrapesos funcionarían mejor y se produciría una mayor dispersión de poder.

Sin embargo, las listas abiertas presentan, a su vez, algunos riesgos. La experiencia demuestra que los miembros del Parlamento pasan de representar los intereses de su partido para identificarse con los intereses de la persona, o con el grupo económico que les financió la campaña electoral al Parlamento. Al parecer, la representación popular que nació con las revoluciones, agrupando a personas comprometidas con un mismo ideal, con el paso del tiempo se ha ido perdiendo. Esto último se percibe también en las llamadas "asambleas constituyentes". Si un partido tiene mayoría no atenderá las opiniones del resto de representantes, y si no la tiene comenzará la negociación para la aprobación de los artículos dando lugar a un híbrido texto constitucional. Profundizar más en el asunto escapa a las pretensiones de este trabajo.

Finalmente, en el marco de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, la exigencia de la responsabilidad política es muy difícil hacerla efectiva por las siguientes razones:

- A. La moción de censura tiene una serie de requisitos que avalan la seriedad de su presentación y que permiten comprobar que el cese del Gobierno responde a la voluntad de la mayoría parlamentaria. Sin embargo, el requisito adicional de incorporar un candidato a Jefe de Gobierno impide censurarlo en la práctica por falta de acuerdo, a la vez que en una misma institución se confunden la censura con la investidura de un nuevo Gobierno.
- B. La cuestión de confianza tal como está regulada en la Constitución española, al no servir para la aprobación de un texto legislativo como el modelo francés, y al requerirse sólo la mayoría simple para su aprobación, tiene poca utilidad. En la

44 "Por una serie de circunstancias se está produciendo, incluso en los regímenes democráticos y parlamentarios un innegable fortalecimiento de los ejecutivos, específicamente de los gobiernos, (...). Ese fortalecimiento no es caprichoso. No se trata de ninguna posición doctrinal ni del deseo de experimentar una fórmula teórica, sino de un inevitable proceso con causas profundas que anidan en la complejidad de la sociedad industrial contemporánea". Ver: OLLERO, Carlos, "Democracia y moción de censura en la nueva Constitución española de 1978", en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, N° 52, 1986, p. 9.

práctica, se proponen para que el Gobierno reafirme su política si lo cree conveniente, pero en todo caso se proponen para ganarlas.

- C. La finalidad jurídica de la disolución de las Cámaras legislativas es la de evitar situaciones de bloqueo institucional dentro del sistema. Un ejemplo es la disolución automática prevista en el artículo 99.5 de la Constitución española. Sin embargo, como instrumento político, tanto en España como en el derecho comparado, la disolución es utilizada con fines electorales.

5. CONCLUSIONES

La Forma de Gobierno española responde a un parlamentarismo fuertemente racionalizado cuyos rasgos se evidencian no sólo en el texto de su Constitución, sino en los reglamentos de las Cámaras legislativas. Consideramos que los instrumentos de control parlamentario, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación están mal regulados, pues limitan en vez de impulsar la actividad del Parlamento; es decir, no están al alcance de las minorías sino de las mayorías parlamentarias, lo cual es incoherente dentro de un esquema parlamentarista porque los gobiernos proceden del legislativo. Los constituyentes de 1978 dotaron al Jefe de Gobierno de estabilidad política mediante mecanismos de corrección a su Forma de Gobierno; pero, además, consideramos que la existencia de mayorías parlamentarias duraderas ha sido el elemento clave en la estabilidad gubernamental. Sin embargo, no cualquier tipo de mayoría promueve dicha estabilidad; notamos que el Parlamentarismo español funciona mejor por medio de alianzas, es decir, cuando ningún partido ostenta la mayoría absoluta y se ve obligado a pactar para investir a un nuevo gobierno, ya que, cuando ocurre lo contrario, el ejercicio del poder tiende por momentos a bordear posturas casi autoritarias, olvidándose del diálogo y de la tolerancia hacia las minorías en todas sus acciones.

La aproximación al Control Parlamentario español nos ha mostrado que los problemas por los que atraviesa el Derecho Constitucional son similares en todas las formas de gobierno, incluso en aquellos países que han optado por modelos mixtos, como el Régimen Político peruano. En ese sentido, dado que la democracia de partidos es muy fuerte, y como será difícil combatirla en el mediano plazo, consideramos que la periódica renovación del mandato parlamentario es necesaria para evitar que un gobierno con mayoría propia ejerza el poder sin temor al control político de la oposición.