

## EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLITICO \*

Manuel ARAGÓN REYES\*\*

**SUMARIO:** I. *Características del control político.* 1. *La subjetividad en el control.* A. *Agentes del control.* B. *Objetivos del control.* C. *La disponibilidad de parámetro de control.* Los criterios de valoración. D. *El resultado del control.* 2. *La voluntariedad en el control.* II. *A modo de ejemplo: el control parlamentario como control político.* 1. *Crítica a las tesis que consideran el control parlamentario como control jurídico.* 2. *El significado del control parlamentario.* 3. *Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control.* 4. *La doble condición del control parlamentario: control "por" el Parlamento y control "en" el Parlamento.* La oposición y el control. 5. *A propósito de algunos medios de control parlamentario (preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación).* III. *El papel del derecho en las diversas clases de control.*

### I. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL POLÍTICO

#### 1. *La subjetividad en el control*

A diferencia del carácter objetivo del control jurídico, la condición subjetiva es la propia del control político (la limitación es la consecuencia del choque entre dos voluntades, quien limita es a su vez quien controla, y el control se realiza, pues, por medio de criterios basados en la oportunidad). Y tal condición determinará una serie de peculiaridades en lo que se refiere al agente, al objeto, al canon de valoración y al resultado del control, como se intentará explicar a continuación.

#### A. *Agentes del control*

Son siempre órganos, autoridades o sujetos de poder, es decir, cua-

\* Este trabajo es parte de una obra, en vías de publicación, dedicada a "La teoría del control en el Estado constitucional".

\*\* Catedrático de derecho constitucional.

lificados por su condición "política", pero nunca órganos jurisdiccionales. Precisamente porque el control político se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso imponerse a otra voluntad, la relación que ha de darse entre los agentes y los objetos del control no estará basada en la independencia (pues entonces no podría existir tal capacidad de fiscalización e, incluso, imposición), sino en la superioridad y el sometimiento, en sentido lato, que abarca tanto al principio de supremacía como al de jerarquía. Un control subjetivo (y en ese sentido no "neutral" o "imparcial") como es el control político sólo puede fundamentarse, pues, en la existencia de dicha relación.

El sujeto de poder o el órgano (o las autoridades que lo integran) que ejercen el control han de ostentar, necesariamente, una situación de supremacía o jerarquía sobre el órgano (directa o indirectamente) controlado. La actuación del uno puede limitar la actuación del otro, no porque posea una "especial condición" (control jurídico), sino porque tenga un "mayor peso" (control político). En tal sentido, lo que aquí se manifiestan son "balances" y no "cheks". El agente de control, en las relaciones intraorgánicas, habrá de estar siempre situado en posición de jerarquía; pero en las inter y supraorgánicas deberá estarlo en la de supremacía, para lo que no es obstáculo la condición "autónoma" de que pueda gozar en ciertos casos el órgano sometido a control. De ahí que, si la supremacía es clara en el control político realizado por el cuerpo electoral, o en el llevado a cabo por el Parlamento sobre el gobierno o la administración, también lo es en el control que pueden efectuar el Parlamento o el gobierno sobre las entidades locales o las comunidades autónomas (alta inspección, determinados controles, constitucionalmente lícitos, de oportunidad, medidas de intervención, etcétera).<sup>1</sup>

El control político es un control institucionalizado y por ello, a diferencia de lo que ocurre en el control social (que es un control no institucionalizado), los agentes que lo realizan han de tener reconocida por el ordenamiento dicha competencia, es decir, poseer una potestad jurídicamente establecida. Ha de tratarse, pues, de una atribución "regular", "normativizada", cuyo modo de ejercicio está previsto por el derecho. Tal regulación jurídica no convierte, por sí misma, el control político en control jurídico, ni mucho menos. Pero sobre esta cuestión

<sup>1</sup> Cuestión doctrinalmente pacífica y sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con claridad y reiteración ("superioridad" de los órganos generales del Estado sobre los de las entidades territoriales autónomas que lo componen). Ss. 4/1981, 32/1981, 18/1982, 69/1982, 76/1983 y 16/1984, entre otras.

volveremos, con alguna extensión, más adelante. El reconocimiento jurídico de la competencia (o si se quiere emplear otra palabra, de la "función", aunque ese término no sea, en verdad, muy recomendable para la ciencia del derecho), lo que significa, sencillamente, es que estamos en presencia de un control "institucionalizado", característica que es también propia del control jurídico, y ahí acaban las similitudes entre ambos tipos de control.

Los agentes del control social (ciudadanos, grupos de muy diversa índole, medios de información, etcétera), al ejercitarlo, lo realizan "no institucionalmente" (lo que no quiere decir, ni mucho menos, "ilícitamente", al contrario, en un Estado constitucional de derecho todos los medios de control social del poder, a excepción de los delictivos, deben ser considerados lícitos). Tales agentes del control social tienen, claro está, "derecho" a efectuarlo (no habría, de lo contrario, libertades públicas); pero ese derecho no supone una competencia "formalizada", sino sólo una mera y libre facultad. Que la finalidad del control social sea una finalidad política (lo que es obvio, ya que se trata de controlar al poder), no convierte tampoco a dicho control en control político. El control es social porque se efectúa de manera no institucionalizada; esto es porque sus agentes no han de someterse, para realizarlo, a un procedimiento reglado y específico de control.

Esta diferencia (institucionalización-no institucionalización,) es la que resulta sustantiva, lo que es aplicable no sólo a los medios, sino también a los sujetos mismos del control. No puede decirse que el control político sólo puedan realizarlo agentes "políticos" y el control social agentes "sociales". Una afirmación así no sería correcta, en la primera parte por imprecisa y en la segunda por falsa. Sólo ejercen el control político los agentes políticos "institucionalizados", y no todos los agentes políticos. Así, no son los partidos sino el Parlamento, y en su seno los parlamentarios y los grupos parlamentarios, los que ejercen el control político del gobierno, por ejemplo. De otro lado, no sólo los agentes sociales sino también agentes políticos (e incluso agentes políticos-institucionalizados) pueden ejercer el control social. Ese es el caso del control sobre el gobierno (o sobre el poder, en general) que realizan los partidos por vías extraparlamentarias, o del que efectúa un órgano del Estado, por ejemplo, cuando fiscaliza al gobierno (o a otros órganos) por vías no institucionalizadas de control (presiones, declaraciones, manifestaciones, etcétera).

En resumen, los agentes del control político se caracterizan por su condición institucionalizada, condición de la que disfrutan: el pueblo

(que ejercita su control a través del cuerpo electoral), a quien la Constitución, inequívocamente, le otorga la condición de sujeto dotado de potestad;<sup>2</sup> los órganos del Estado, y los elementos o fracciones que los componen.

### B. *Objetivos del control*

Aunque suele ser común afirmar que el control jurídico se efectúa sobre actos (o sobre actividad) y el control político sobre órganos (u organización), ello sólo puede admitirse de manera muy general y vaga, esto es, de modo aproximado pero no conceptualmente preciso. Ya me he referido en otra ocasión<sup>3</sup> a las matizaciones que habían de hacerse al término "actos" (o actividad) en lo que toca al objeto del control jurídico. Ahora hay que realizar un esfuerzo similar de concreción por lo que respecta al término genérico "órganos" (u organización) al tratar del objeto del control jurídico. El control político no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder (que es la finalidad del control jurídico), sino la de controlar a los órganos del poder mismo; pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega. De tal manera que el objeto inmediato del control político puede ser un acto político concreto, o una actuación política general e incluso una norma (como ahora veremos); pero, al controlar ese objeto, lo que en realidad se está controlando, a través de esa mediación, es al órgano del que emana o al que es imputable; por ejemplo, cuando el Congreso de los Diputados controla un decreto-ley, está controlando, en realidad, al gobierno que lo produce; a diferencia de lo que ocurre en el control jurídico, que nunca puede ser entendido como control sobre el órgano: cuando el tribunal constitucional (o un tribunal ordinario) controla una ley, o un decreto-ley o un decreto, no está controlando al Parlamento o al gobierno, sino sim-

<sup>2</sup> Ni el pueblo ni el cuerpo electoral deben ser considerados como órganos del Estado, en sentido estricto, lo que no quiere decir que carezcan de capacidad (es decir, que sean sujetos de poder) a efectos jurídico-públicos. (Creo, frente a Kelsen, que la soberanía popular es un concepto jurídicamente defendible e incluso, más aún, inevitable para la construcción jurídica de la forma democrática de Estado.)

<sup>3</sup> Véase "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, mayo-agosto de 1986. A este trabajo me remito en cuanto a las características del control jurídico, y, en especial, del control jurisdiccional, y a sus diferencias respecto del control político.

plemente al derecho, desligado de cualquier significación o personalización orgánica.

Sin perder de vista la finalidad última del control político (control sobre órganos), su objeto inmediato puede residir tanto en la actividad general de un órgano (la política del gobierno, por ejemplo) como en una actuación específica (la actividad sectorial del gobierno, o de otro órgano sometido a control), o un acto político concreto e, incluso, como antes se decía, una norma. Aquí, en este último punto, difiero de lo que podría llamarse (pese a lo poco que el tema se ha tratado por los especialistas) doctrina general, que, a mi juicio, erróneamente opina que el control sobre normas es siempre propio del control jurídico y no del control político.<sup>4</sup> Cuando el control de la norma lo realiza un órgano político y con criterios políticos de valoración, dicho control no puede, de ninguna manera, ser conceptualizado como jurídico, sino como político. Y ello me parece bastante claro.<sup>5</sup>

El control político puede ser sucesivo o previo, de tal manera que su objeto lo constituirán, a veces, actividades ya realizadas, pero a veces también proyectos de actuación. Ahora bien, a diferencia del control jurídico de carácter preventivo, que ha de recaer sobre actos ya objetivados, esto es, que hayan adquirido su definitivo contenido aunque le falten todavía requisitos formales para su perfección (y por ello el control es previo); el control político preventivo no exige tal "objetivación" para los actos (o conductas) sobre los que se ejercita, ya que éstos pueden ser proyectos que no tengan fijado aún su contenido e incluso dicho control cabe sobre meros propósitos o simples intenciones (explícita o implícitamente formuladas).

### C. *La disponibilidad del parámetro de control. Los criterios de valoración*

Aquí se encuentra, como ya se dijo anteriormente, la diferencia sustancial entre el control político y el control jurídico. Sin que se relequen las otras características (respecto de los órganos o de los objetos del control) que distinguen ambos, me parece que el canon de control y los criterios de valoración (los que sirven para comprobar la

<sup>4</sup> Por todos, Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1963.

<sup>5</sup> Y admitido, sin excepción, por la mejor doctrina cuando se trata del control de constitucionalidad de las leyes. No me alcanzan entonces las razones por las que los mismos autores que aceptan eso se contradigan cuando tratan del control en general.

adecuación del objeto controlado al canon o parámetro de control) son los puntos donde más radicalmente se separan el control jurídico y el control político, y que obligan, necesariamente, a comprenderlos mediante dos conceptos (y no uno) de control.

Una de las notas que singulariza al control jurídico es que su parámetro está formado por normas de derecho que resultan indisponibles para el agente que realiza el control. Esto es, parámetro jurídicamente objetivado, y, en consecuencia, indisponible y preexistente.<sup>6</sup> El carácter "subjetivo" del control político supone, exactamente, todo lo contrario: parámetro no objetivo, disponible y no necesariamente preexistente. Toca ahora examinar esta cuestión con cierto detalle.

En primer lugar, habría que decir que sólo en sentido muy amplio cabe hablar, propiamente, en este tipo de control, de canon o parámetro, pues su carácter subjetivo le otorga una tal variación, indeterminación y libertad que difícilmente puede asimilarse dicho parámetro a la noción de regla, modelo o norma. Quien limita es aquí quien controla, decíamos más atrás, y también de que se trata, en este control, del choque entre dos voluntades. Efectivamente, la valoración de la conducta del órgano controlado se hace atendiendo a su adecuación, no a reglas fijas, sino, en el fondo, a la libre voluntad del agente controlante. Basta con que la actuación del poder no le parezca "oportuna" al agente del control, no goce, simplemente, de su "confianza". Que para formular esa inoportunidad o desconfianza se acuda también, en el razonamiento o en la motivación con que se la presenta, a presuntos incumplimientos de reglas o programas, es algo enteramente secundario y que no afecta a la cuestión primordial: la valoración se efectúa con absoluta libertad de criterio.

Ello es claro cuando, expresamente, la regulación jurídica del procedimiento de control ya reconoce la libertad de conformación del parámetro, es decir, el carácter puramente político o de oportunidad del canon de comprobación casi ocurre, por ejemplo, en la moción de censura, la cuestión de confianza, las interpelaciones, etcétera, y, por supuesto, en el control que se realiza a través de las elecciones. Pero también es claro incluso en los casos que el ordenamiento alude a un canon normativo (como, por ejemplo, en el control parlamentario de los decretos-leyes). En este último supuesto (los decretos-leyes o cualesquiera otros casos en los que el agente de control haya de juzgar

<sup>6</sup> Sobre el carácter "objetivado" del control jurisdiccional y sus relaciones con la interpretación jurídica, *vid.*, mi trabajo citado en nota 3.

no sólo la oportunidad política de la actividad sometida a su fiscalización sino también la adecuación constitucional o legal de la misma) sigue habiendo libertad de valoración y sigue habiendo, pues, parámetro enteramente disponible. Veamos este supuesto.

Cuando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos, no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante ha de tener en cuenta para adoptar su postura). Que el titular físico del órgano o parte de sus miembros (en el caso de los órganos pluripersonales) sean, coyunturalmente, juristas (por azar, que no por necesidad, es decir, por exigencias del derecho), tampoco implica que jurídica haya de ser la valoración.

El ejemplo del control parlamentario de los decretos-leyes (podrían ponerse muchos más, pero éste es suficientemente indicativo) ilustra bien cuanto acaba de decirse. El Congreso de los Diputados puede rechazar el decreto-ley por considerarle, simplemente, inoportuno o políticamente no adecuado. En tal caso el canon es plenamente subjetivo. Pero también puede rechazarlo por estimar que excede de los límites constitucionales establecidos. Pues bien, aunque en el debate sobre la presunta inconstitucionalidad se esgriman sesudas razones jurídicas por los parlamentarios, ni tales razones son indispensables ni la decisión final que se adopte ha de estar, necesariamente, basada en ellas. Pero incluso aunque la decisión en aquellas razones se basara (porque así se "quisiera" presentar), tal decisión no se toma por la fuerza del derecho, sino de los votos, no es la decisión de un órgano jurídico, sino político, es una decisión enteramente libre y no "objetivamente" vinculada (es decir, no sometida a las reglas contrastables que presiden la interpretación-aplicación de las normas). El agente de control, en esos casos, interpreta la Constitución de la manera que le parece "oportuna" (de la misma manera que también la interpreta el legislador al hacer la ley), y no como el órgano judicial, que ha de interpretarla de la única manera que se considera "válida".

En resumidas cuentas, en el control político, aun en los supuestos en que el ordenamiento se refiere a un canon normativo de comproba-

ción, la libertad de valoración de ese canon, las razones de oportunidad que la presiden, la libertad de decisión (política) mediante la cual el control se manifiesta, hacen que el parámetro sea enteramente disponible para el agente del control. Se trata siempre, pues, de una decisión política basada en razones políticas. Esa es la condición sustancial del control que estamos examinando.

#### D. *El resultado del control*

De todo control puede decirse, con carácter general, que el resultado forma parte del control mismo, en cuanto que éste no se contrae a la mera actividad de comprobación (salvo que se olvide la dimensión teleológica, esencial en cualquier clase de control). Ello resulta aún más evidente en el control político, que por el mero hecho de ponerse en marcha ya está implicando un resultado (sin esperar siquiera a que se produzca la decisión final): el de mostrar que se realiza una fiscalización del poder, esto es, que las actividades públicas están sometidas a una crítica y valoración también pública e institucionalizada. Esto, por sí mismo, ya opera como una efectiva limitación.

Ahora bien, si examinamos la decisión final en la que el control se manifiesta, si ella es positiva para el objeto controlado, ahí se acaba (como en cualquier control) el procedimiento, sin que quepa hablar, sin embargo (porque la actividad fiscalizada se considere "conforme"), de un resultado nulo (o una carencia de resultado) del control. El control, como dije antes, produce un resultado por el mero hecho de ponerse en marcha. De todos modos es la otra posibilidad: el resultado negativo, el que nos interesa especialmente. ¿Qué ocurre, en el control político, cuando la decisión final es desaprobatoria o disconforme con el objeto controlado? Aquí reside también una de las grandes diferencias entre el control jurídico y el control político. En el primero, la disconformidad ha de producir, inexorablemente, la sanción (por el carácter "objetivado" del control). En el segundo no. Su carácter "subjetivo" excluye que, necesariamente, el juicio negativo lleve aparejada, de manera automática, la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano. Ello no es obstáculo para que, a veces, tal decisión pueda tener efectos jurídicos vinculantes, es decir, características sancionatorias en sentido estricto cuando el ordenamiento así lo establezca. Pero la regla aquí se invierte: el control político no posee efectos sancionatorios, *per se*, es decir, de manera inexorable (en casos de resultado negativo, se entiende). Sólo los posee de manera excep-

cional y tasada, es decir, en los casos en que lo prevé el propio ordenamiento y sólo en ellos.

Así nos encontramos con que, para determinados supuestos (elecciones, moción de censura, cuestión de confianza, control sobre los decretos-leyes, etcétera), el derecho establece el carácter sancionador de la decisión cuando ésta resulta negativa para el objeto controlado. En otros supuestos, el propio derecho determina que sus efectos no serán vinculantes (referendum consultivo, por ejemplo). En ocasiones ni siquiera el derecho califica esos efectos (mociones parlamentarias, proposiciones no de ley, etcétera) que han de tenerse por no vinculantes, jurídicamente. La carencia de efectos vinculantes, la ausencia de sanción, en sentido estricto, no significa, ni mucho menos, que en esos casos desaparezcan los efectos políticos del control, sino que operan, o tienen capacidad de operar, de manera indirecta (erosionando al órgano o a la mayoría política que lo sustenta, incitando a la crítica que realiza la opinión pública, alertando al cuerpo electoral, etcétera). Los resultados del control político a veces son inmediatos, a veces sirven para poner en marcha controles políticos posteriores o para activar controles sociales. En tal sentido es que puede decirse que si el control político no incluye muchas veces la sanción, incluye siempre, sin embargo, la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores. Se trata, pues, de un control cuya efectividad descansa, más que en la sanción inmediata y presente (posibilidad bastante relativizada por el principio de la mayoría), en la esperanza de sanciones mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar.

## 2. *La voluntariedad en el control*

No me refiero ahora a la libertad de los criterios de valoración, al hecho de que el control político sea más un control efectuado por la voluntad (política) que por las normas (jurídicas); esa cuestión ya ha sido comentada al tratar del carácter subjetivo del control. En este momento, lo que quiero destacar es el carácter "voluntario" de su ejercicio (en oposición al carácter "necesario" que se da en el control jurídico).<sup>7</sup> La voluntariedad aquí tiene dos significados, que se refieren, uno, a la puesta en marcha del control, y otro, a la realización del control mismo. En lo que toca al primero, el control político puede ser instado por agente distinto al que ha de efectuarlo (convocatoria de

<sup>7</sup> Sobre el sentido que el término "necesario" posee en el control jurídico, *vid.* mi trabajo citado en la nota 3.

elecciones, cuestión de confianza, etcétera), pero también iniciado por la propia voluntad del órgano controlante (circunstancia que nunca puede darse en el control jurídico). El agente de control es así, en esas situaciones, el mismo que decide, no sólo "qué" controla, sino también "cuando" controla. Hay en tales casos, pues, un extraordinario elemento de voluntariedad. En lo que se refiere al segundo significado, es decir, el relativo a la práctica misma del control, el factor voluntario se manifiesta en que, instado el control (por propio impulso del órgano controlante o a instancia de otro), éste no tiene por qué, necesariamente, llevarse a cabo en todos los supuestos, ni por qué ejercitarse obligatoriamente por todos los titulares con derecho a ejercerlo. Efectivamente, a diferencia de lo que ocurre en el control jurídico (el órgano judicial tiene indefectiblemente que resolver) en el control político no puede obligarse al agente controlante a que adopte, en todas las ocasiones, una decisión final una vez puesto en marcha el procedimiento. Puede existir una obligación política, si se quiere, pero no una auténtica obligación jurídica. Aquí siempre cabe el silencio; silencio del titular del órgano, si es unipersonal, o silencio del órgano por no convocatoria de sus miembros, o no inclusión en el orden del día, o falta de quórum para tomar acuerdo, si es colegiado. Y por supuesto, siempre cabe también la abstención (el no emitir juicio aunque el control se realice) por parte de los integrantes de un agente colectivo de control (desde la abstención de los parlamentarios hasta la abstención electoral).

Tales caracteres de voluntariedad en el control político están relacionados, como no podía ser de otra manera, con la condición subjetiva de ese control. Ello no implica pérdida de eficacia para el control político; simplemente que (por no ser jurídico) es un control de oportunidad y no de necesidad.

## II. A MODO DE EJEMPLO: EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO CONTROL POLÍTICO

He elegido este ejemplo para poner a prueba la teoría, precisamente porque me parece que podría ser uno de los mejores, dada la confusión, a veces, y la polémica, casi siempre, que sobre el control parlamentario suelen darse. Cualquiera de los demás institutos de control (ya sea éste jurídico o político) hubiera servido también; pero, sin duda, tales casos plantearían menos problemas en cuanto que son más fáciles de calificar. Es preferible, en rigor, aunque sea más arduo, someter la teoría a una

especie de "prueba de fuego", es decir, a un supuesto de verificación casi paradigmático como caso-límite, y ese es, me parece, el del control parlamentario, donde derecho y política aparentan confundirse en tantas ocasiones y donde la doctrina se divide sobre cuales sean sus características peculiares. Creo que la teoría que, hasta aquí, se ha venido sosteniendo puede ayudar a la clarificación conceptual (y a la operatividad práctica) de este instituto y demostrar con ello, al mismo tiempo, que es una teoría que posee validez.

### 1. *Crítica a las tesis que consideran el control parlamentario como control jurídico*

Estas tesis, que proceden de un sector de la doctrina italiana (Chimenti, Ferrari, Galeotti) han sido acogidas en España por algunos de los autores que se han dedicado, de manera más especializada, al estudio del control parlamentario.<sup>8</sup> Sin perjuicio del valor estimable de dichas contribuciones, me parece que ese sector de la doctrina italiana (y por su influencia parte de la doctrina española), en sus intentos de dotar de naturaleza jurídica al control parlamentario, parte de un supuesto común y, a mi juicio, bastante discutible: considerar que un instituto es jurídico, simplemente porque esté regulado por el derecho. Este supuesto está implícito en unos<sup>9</sup> y sumamente explícito en otros, como lo muestra García Morillo, quien apoyándose en Ferrari dice lo siguiente: "No parece tener fundamento, por consiguiente, negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos".<sup>10</sup>

Como ya se ha apuntado más atrás y se estudiará con extensión más

<sup>8</sup> Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, y también *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, Edersa, 1982; García Morillo, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Edit. Congreso de los Diputados, 1985 (las tesis que en esta obra se defienden son las mismas que aparecen también, de manera más resumida, en otro libro del propio autor y de Montero, J. R., *El control parlamentario del gobierno*, Madrid, Tecnos, 1984; citaremos siempre del primero de los dos trabajos que, además es posterior en el tiempo).

<sup>9</sup> La regulación del control por la Constitución y los reglamentos parlamentarios obligaría, pues, a considerarle como control jurídico, parece ser la base del razonamiento que subyace en las afirmaciones de la mayor parte de estos autores sobre la necesidad de encontrar un concepto jurídico de control, de entender jurídicamente el control, de considerarlo jurídicamente, etcétera.

<sup>10</sup> *El control...*, cit., p. 63.

adelante (en la última parte de este trabajo), la idea de que la regulación por el derecho de cualquier actividad convierte a ésta en una actividad "naturalmente" jurídica, no la comparto en modo alguno. El derecho presta atención a casi todas las actividades humanas, y dentro de las políticas casi ninguna se escapa a esa creciente "normativización", que es uno de los caracteres del Estado de nuestro tiempo. Pero ello no conduce a que tales actividades dejen de ser "políticas" para convertirse en "jurídicas". El llamado (en expresión poco feliz) proceso de "juridificación" de la política es, exactamente, el proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos; pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos. De lo contrario podría confundirse lo político con la ausencia de reglas, o lo político con lo no institucionalizado, cosa que, sin duda alguna, no sería correcto.

Aquel principio del que parten, lleva a los defensores de esta tesis sobre el control parlamentario a incurrir en lo que a mi juicio es otro aserto también sumamente discutible (e inmediatamente enlazado): el único modo en que el jurista puede estudiar el control parlamentario, vendrán a decir, es concibiéndolo como control jurídico y no como control político.<sup>11</sup> Aquí hay, al parecer, un cierto mal entendido, pues quizás se confunden, como antes se apuntó, las normas con los fenómenos que regulan, así como el tipo de saber que sobre las unas y los otros puede aplicarse. El jurista estudia los objetos "formalmente" jurídicos y no sólo los que, además, lo son "materialmente". La delimitación del campo de su saber está en la "forma" y en el "método", no en la "materia". Lo que al jurista le está vedado es estudiar "políticamente" el control parlamentario, no estudiarlo "jurídicamente"; pero estudiarlo jurídicamente no es dotar de naturaleza jurídica al objeto, sino dotar de carácter jurídico a su estudio. En resumidas cuentas, lo que el jurista puede (y debe) es estudiar la regulación jurídica del control político parlamentario, que ni deja de ser "político" porque el derecho lo regule, ni ha de convertirse en "jurídico" para que el jurista lo estudie, de la misma manera, por ejemplo, que la representación política no deja de ser "política" porque existan normas electorales, ni ha de ser concebida como representación "jurídica" (lo que sería un dislate, claro está) para que pueda ser estudiada y tratada en el campo del derecho constitucional.

A partir de las bases comunes ya aludidas (la regulación jurídica

<sup>11</sup> Vid., Santaolalla, *Derecho parlamentario...*, cit., pp. 198 y 199; García Morillo, *El control...*, cit., pp. 34-39 y 63.

del control parlamentario convierte a éste en un control jurídico y, además, sólo concebido así puede ser estudiado por el jurista), las conclusiones a las que llegan algunos de estos autores son, no obstante, radicalmente diferentes. Veamos: unos sostendrán que como el control jurídico comprende siempre la sanción (cuando el resultado es negativo para el objeto controlado) no son medios de control parlamentario las preguntas, interpelaciones y mociones que no vinculan jurídicamente con efectos sancionatorios al gobierno. Sólo la moción de censura, la cuestión de confianza, el control sobre los decretos-leyes y el ejercitado a través de autorizaciones preceptivas (tratados, ampliación de créditos, etcétera) son institutos de control parlamentario, puesto que en ellos el resultado negativo lleva aparejada, automáticamente, la sanción.<sup>12</sup> Otros opinarán que si el control jurídico incluye la sanción, entonces quedaría extraordinariamente reducida la eficacia del control parlamentario, dado que en él impera el principio de la mayoría y ello hace extraordinariamente difícil que el gobierno sea derrotado. En consecuencia, y como no se abdicar, en esta postura, de considerar al control parlamentario como control jurídico, la solución que se encuentra para salvar el reproche de la ineficacia es acogerse a una distinta definición de control jurídico,<sup>13</sup> mediante la cual se disocia totalmente el control de la sanción. Una cosa es el control, se dirá, y otra su garantía: el control es la mera constatación de la adecuación de una conducta a un parámetro. Y nada más. Puede haber sanción o no haberla. Si no hay sanción, el control no tiene garantía, pero no deja de ser control jurídico.<sup>14</sup>

En consecuencia, seguirá argumentándose que, como la sanción no forma parte del control, sino que constituye algo enteramente distinto, sólo es control parlamentario la simple actividad de comprobación y puede ejercitarse a través de preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, así como también es control parlamentario el de las potestades normativas del gobierno (sobre los decretos-leyes y sobre los decretos legislativos). Las mociones y, dentro de ellas, la de censura, se refieren a la responsabilidad política (que es sanción) y no al control: no forman parte, pues, del control parlamentario.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Esa es, en España, la postura de Santaolalla, *Derecho parlamentario...*, cit., pp. 199 y ss.

<sup>13</sup> Esa es la tesis que García Morillo extrae más de Chimenti (*Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*) que de Galeotti, pues la postura de éste, sobre la cuestión, es algo distinta.

<sup>14</sup> García Morillo, *El control...*, cit., pp. 43-54.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 76-96.

Expuestas ya estas tesis sobre el control parlamentario, parece conveniente entrar con cierto detalle en su crítica. Estoy de acuerdo con los que sostienen (Santaolalla, por ejemplo) que el control jurídico no es la mera constatación o el mero examen, sino que de él forma parte (inseparable) la reparación o sanción. Sobre esto no preciso extenderme, porque ya antes he dejado expuesto que esa es, justamente, en mi criterio, una de las características sustanciales del control jurídico. En consecuencia, no comparto las posturas contrarias (por ejemplo, en España, García Morillo) que limitan el control jurídico a la mera constatación, creo que sin el "momento conminatorio" no puede concebirse el control (y menos el control jurídico), como ya también he dicho más atrás. Realmente la tesis de que el control jurídico no incluye la sanción, me parece difícil de aceptar y más aún cuando se traslada al control parlamentario. Dado que este control suele ser objeto de frecuentes críticas, tachándose de ineficaz porque el principio de la mayoría y la disciplina de partido hacen improbable la derrota parlamentaria del gobierno, parece como si dijese: refutemos esas críticas y demostremos que el instituto goza de buena salud por el sencillo expediente de eliminar del concepto de control la posibilidad siquiera de tal derrota. Y así se da la curiosa paradoja de que desaparece del control parlamentario lo que constituye, precisamente, su máximo instrumento: la remoción del gobierno. La teoría del control parlamentario ha de tener en cuenta, por supuesto, la dificultad práctica que muchas veces existe para la utilización de dicho instrumento; pero eso es una cosa, y otra amputar, simplemente, del control su resultado; con ello, no éste, sino todos los instrumentos de control, se quedan huérfanos de significación.

Por otro lado, estas tesis vienen a sostener que el juicio del Parlamento o de los parlamentarios sobre el gobierno o sobre sus actos es un juicio de naturaleza jurídica; es decir, que se trata de un control jurídico no sólo porque está previsto por el derecho (a esta postura ya hemos dedicado una atención crítica) o porque lleva aparejada la sanción (según unos) o porque, precisamente, no la lleva aparejada (según otros), cuestiones que también ya se han tratado, sino, además, porque es "jurídica" la valoración que en el control se hace. Para sostener tal afirmación acuden al argumento<sup>16</sup> de que el parámetro de control es fijo y predeterminado, porque lo componen "la Constitución, los reglamentos de las Cámaras y las leyes" (que son normas jurídicas)

<sup>16</sup> Bastante común entre los autores italianos a los que me estoy refiriendo. Entre nosotros, Santaolalla, más cautamente, sólo lo da a entender (*Derecho...*, cit., p. 199), García Morillo, lo afirma expresamente (*op. cit.*, pp. 60-63 y 84-90).

o los "valores constitucionales y el programa del Gobierno" (que son cánones fijos y establecidos).

Un argumento así me parece cuestionable, pues ni el programa del gobierno ni los valores constitucionales "políticamente" apreciados son parámetros jurídicos, ni la interpretación que el Parlamento haga de las normas de derecho cuando las utilice como canon de adecuación otorga a tal valoración un carácter objetivado, ni, por último, esos son los únicos elementos que componen el parámetro en el control parlamentario. Tal parámetro es, por principio, de composición libre y su base principal radica en la pura y simple voluntad del agente de control. No creo acertado, pues, aunque se busque apoyo en la discutible teoría de Manzella de la función de garantía constitucional del Parlamento, sostener que el control parlamentario consiste en la comprobación de la adecuación de la actividad del Ejecutivo a los parámetros establecidos por el ordenamiento constitucional y por las propias Cámaras.<sup>17</sup> En el control parlamentario no hay parámetro normativo, objetivado, indisponible, no hay razonamiento jurídico necesario. Son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación.

Estamos en presencia de un control político y no de un control jurídico y sólo entendido así alcanzan coherencia, a mi juicio, los caracteres que el control parlamentario tiene, así como el papel y significación que posee en nuestro tiempo.

## 2. *El significado del control parlamentario*

Junto con el control que se realiza a través de los votos populares, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos, y más eficaces, del control político. La defensa de su validez como instrumento de limitación del poder no radica, sin embargo, en pretender su conversión conceptual, intentando presentar como "jurídico" un control que indudablemente no lo es (por todo lo que antes se ha explicado), o en desligar de manera radical el control de la sanción dejándolo simplemente sin sentido (que es lo que sucede si se elimina el elemento finalista). La derrota del gobierno es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar, y el hecho de que hoy, por la disciplina de partido, eso sea algo poco probable, no lo convierte por ello en un resultado imposible. De todos modos, tal derrota, siendo

<sup>17</sup> García Morillo, *op. cit.*, p. 298.

uno (quizás el más fuerte) de los efectos del control parlamentario, no es, ni mucho menos, el único ni el más común. De una parte, el control parlamentario existe en formas de gobierno (como los presidencialistas) en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política; allí, sin embargo, hay control parlamentario, ya que éste no es un instituto privativo de las formas parlamentarias de gobierno, sino de la democracia parlamentaria de nuestro tiempo. De otra parte, en los llamados, regímenes parlamentarios, en los que la responsabilidad es posible, aunque circunstancialmente sea improbable, la fiscalización parlamentaria del gobierno se manifiesta por otras muchas vías, además de por la que pudiera conducir a su remoción.

Así, Rescigno<sup>18</sup> dirá que, además de la responsabilidad política concreta, inmediata, hay sin duda alguna una "responsabilidad política difusa", una posibilidad de debilitamiento político del gobierno producido por las reacciones políticas y sociales que se derivan de los actos de control de las cámaras. Manzella<sup>19</sup> reconoce que hoy la disciplina de partido hace que la revocación parlamentaria del gobierno sea casi una hipótesis de escuela; "pero sería erróneo extraer de estas observaciones la conclusión de la inexistencia de una actividad parlamentaria de vigilancia y de crítica, que comporta la posibilidad de contraposición dialéctica entre las Cámaras y el Gobierno", y sigue diciendo:

Se observa, al contrario, que esta posibilidad de contraposición está ampliamente presente en el actual sistema parlamentario de tal forma que la función del control parlamentario sobre el Gobierno encuentra ahora una nueva manera de configurarse en este esquema doble: examen crítico de la actividad del Gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción; examen crítico abocado a rectificaciones o modificaciones parciales de las directrices políticas del Gobierno.<sup>20</sup>

La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización,

<sup>18</sup> *La responsabilidad política*, Milán, Giuffré, 1967, pp. 113 y ss.

<sup>19</sup> Tanto en su conocido libro *Il Parlamento* como en su artículo "Le funzioni del parlamento in Italia", en *R. Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 1974, pp. 375-408.

<sup>20</sup> "Le funzioni...", pp. 393 y 394.

constituye el significado propio del control parlamentario. Se ha dicho, por algunos autores, que un significado así sería rechazable por demasiado amplio y general, en cuanto que emplea un sentido excesivamente elástico de "control". Yo creo, por el contrario, que ahí se encuentra, justamente, la cualidad (y la operatividad) del control parlamentario, cuyos efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección u obstaculización. Así lo entendía la doctrina clásica (Taylor, Mortati, Duguit, Ameller), y así lo sigue entendiendo un buen sector de la contemporánea (Friesenhahn, Bockenforde, Sternberger, Schneider, Manzella, etcétera). En España, el sentido amplio del control parlamentario es el aceptado, entre otros, por Sánchez Agesta<sup>21</sup> y Rubio Llorente.<sup>22</sup>

Una de las notas del control político, como antes se vio, es el carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción en todos los supuestos. No siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción. De ahí que la eficacia del control político resida, además de en sus resultados intrínsecos, en la capacidad que tiene para poner en marcha otros controles, políticos y sociales. Eso es lo que ocurre, exactamente, con el control parlamentario.

### 3. *Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control*

Cabe sostener, y me parece que con bastante fundamento, que la llamada "función de control" no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. Esa es la tesis de los autores que un poco más atrás se han citado y ese es el punto de partida, por ejemplo, del excelente estudio de E. Busch, *Parlamentarische Kontrolle*.<sup>23</sup> Realmente, la cuestión es más

<sup>21</sup> No sólo en su artículo, "Gobierno y responsabilidad", *Revista de Estudios Políticos*, núms. 113-114, septiembre-diciembre de 1960, pp. 35-63, sino también en su *Sistema político de la Constitución española de 1978*, 2a. ed., Madrid, Edit. Nacional, 1981, pp. 330 y ss. *Vid.*, también, Torres del Moral, *Principios de derecho constitucional español*, Madrid, Átomo Edic., vol. II, 1968, pp. 220-260, quien mantiene una idea del control parlamentario próxima, en algunos aspectos, a la que aquí sostenemos.

<sup>22</sup> *Vid.*, su excelente trabajo, "El control parlamentario", en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, núm. 1, Public. Cortes Generales, 1985, pp. 83 y ss.

<sup>23</sup> Decker's Verlag G. Schenk, 1983.

general, y la afirmación es válida para todas las funciones parlamentarias a excepción de la función legislativa (incluyendo en ella la legislación presupuestaria). Sólo el modo de hacer de ley ha de atenerse a un procedimiento específico y exclusivo. Sólo aquí, pues, la función en sentido material se corresponde con la función en sentido formal o procedimental. Las demás funciones del Parlamento se realizan a través de la completa actividad de la Cámara, y no están circunscritas (y en consecuencia limitado su ejercicio) a unos procedimientos exclusivos.

De esa manera, la llamada "función de dirección política", por ejemplo, está presente tanto en el nombramiento o elección parlamentaria de cargos públicos, como en la investidura, en las mociones, etcétera, y, desde luego, en el propio procedimiento legislativo. ¿Puede decirse que aprobar una ley no es llevar a cabo una de las máximas expresiones de la dirección política? Se trata en realidad de algo que no puede negarse: la polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios. Sólo cabe hablar, como antes se decía, de una única función incapaz de operar fuera de sus procedimientos propios: la función legislativa, y ello es consecuencia absolutamente necesaria del carácter "formalizado" que ha de presidir el modo de emanación del derecho. El resto de las funciones parlamentarias son capaces de operar a través de todas las actividades, de todos los procedimientos. Es cierto que existen algunos de ellos que son más "característicos" de una determinada función que de otra, pero nada más, de tal manera que a lo único que se puede llegar es a hablar de procedimientos "característicos", "más usuales", etcétera, pero nunca (a excepción de la función legislativa, como se ha dicho) de procedimientos exclusivos o propios.

El control parlamentario es, entre todas las funciones parlamentarias, el más significativo a este respecto, el más general, el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara. Al contrario de lo que, a veces con cierta ligereza, se dice (confundiendo la posibilidad práctica de remoción del gobierno con la existencia y el vigor del control parlamentario), hoy día en la actividad de control reside la misión primordial de las cámaras, ya que la formación de la ley es, en el presente, más bien una prolongación de la voluntad de los gobiernos que una manifestación de la voluntad independiente de los parlamentarios. Ello no significa caer en las fáciles críticas a la función legislativa que ignoran, simplemente, que lo que ha cambiado es el concepto de ley, pero no su sentido, y menos su legitimación. Lo que quería decir es que el control resulta imprescindible para la exis-

tencia misma del Parlamento, ya que éste lo es (es decir, es un órgano distinto del gobierno) en cuanto que es capaz de actuar como cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental; de ahí que la función de control penetre la total actividad de la Cámara.<sup>24</sup>

No sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos "más característicos" de control), se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etcétera), en los actos de aprobación o autorización, de nombramientos o elección de personas, etcétera. En todos esos casos hay (o puede haber) control, y todos esos instrumentos, si no característicos, son desde luego instrumentos a través de los cuales opera el control parlamentario.

#### 4. *La doble condición del control parlamentario: control "por" el Parlamento y control "en" el Parlamento. La oposición y el control*

No me refiero con esta distinción simplemente al agente y al *locus* del control, ya que ello ni sería en verdad una distinción sino una reiteración (el control realizado por el Parlamento en el Parlamento), ni sería una descripción correcta del fenómeno, puesto que ni toda la actividad de control se realiza "por" el Parlamento como órgano (es decir, por el pleno e incluso por las comisiones) ni opera exclusivamente en el ámbito reducido de la Cámara. Lo que quiero expresar es algo más complejo, a saber, que el control se lleva a cabo no sólo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara sino también a través de las actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara aunque no culminen en un acto de voluntad de la Cámara misma. Y ello es así, insisto una vez más, porque el resultado sancionatorio "inmediato" no es consustancial al control parlamentario y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión "conminatoria" de la Cámara, sino también (y cada vez más) el influir en la opinión pública, de tal manera que en tales supuestos el Parlamento es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad el *locus* al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos.

De esa manera, el control parlamentario puede manifestarse a través

<sup>24</sup> *Vid.*, el trabajo de Rubio Llorente, citado, en el que, en parecidos términos, aunque acudiendo a una inteligente distinción entre el Parlamento como órgano y el Parlamento como institución, se adopta una posición similar a la que defiendo.

de decisiones de la Cámara (adoptadas en el procedimiento legislativo, o en actos a aprobación o autorización, o en mociones) que son siempre, inevitablemente, decisiones de la mayoría, porque así se forma la voluntad del Parlamento; pero también el control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la Cámara; pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien porque pueden debilitarlo, bien porque pueden incidir en el control social o en el control político electoral. Y esta labor fiscalizadora del gobierno realizada, no por la mayoría, sino por la minoría, es indudablemente un modo de control parlamentario gracias a la publicidad y el debate que acompañan o deben acompañar (sin su existencia no habría, sencillamente, Parlamento) a los trabajos de la Cámara. Aquí no hay, pues, control "por" el Parlamento (que sólo puede ejercitar la mayoría y que hoy, por razones conocidas, a las que antes se aludió y no hace falta repetir, es o puede ser relativamente ineficaz); pero sí control "en" el Parlamento, control que no realiza la mayoría sino, exactamente, la oposición.

Stein,<sup>25</sup> al plantearse la necesidad y las dificultades del control parlamentario, manifestó, con agudeza, que el requisito de la independencia entre controlante y controlado no se da hoy en las relaciones del Parlamento con el gobierno, debido a que aquél está dominado por los partidos mayoritarios que sostienen a éste. De ahí, dice, que el Parlamento no pueda "controlar en sentido propio al gobierno. A lo sumo sería una autocritica de los partidos gubernamentales". Sin embargo, sigue exponiendo Stein, el control parlamentario no desaparece por ello, sino que opera en la medida en que se encomiende, no a los propios titulares del poder, sino:

A personas que no participen en el ejercicio del poder. Para ello existe la oposición. Precisamente, el hecho de que aspire a conseguir el poder, permite suponer que tratará cuidadosamente de descubrir cualquier falta en aquellos a los cuales quiere desplazar. Esta es la razón por la que la mayoría de los medios de control, tanto en la Ley Fundamental como en el Reglamento del *Bundes-*

<sup>25</sup> *Derecho político*, Madrid, edic. española, Aguilar, 1973, pp. 71-77. De entre los autores que cita, ver también, especialmente, Leibholz, "Die Kontrollfunktion des Parlaments", en *Macht und Ohnmacht der Parlamente*, 1965, pp. 57-80; Grube, "Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus", *Dissertation Köln*, 1965, pp. 47-64, y Ellwein-Görlitz-Schröder, *Parlament und Verwaltung* parte I: "Gesetzgebung und politische Kontrolle", 1967.

*tag*, se configuran como derechos de las minorías que pueden ser ejercitados incluso contra la voluntad de los partidos gubernamentales.

Stein denomina, en consecuencia, como "derechos de corrección" los ejercitados por el Parlamento en pleno (voto de censura, aprobación del presupuesto) y como "derechos de control" los que puede ejercitar la oposición (preguntas, petición de información, interpelaciones, comisiones de investigación).

La exposición de Stein es aguda, como antes dije, pero no la comparto enteramente. Estoy de acuerdo en el papel crucial de la oposición en el control parlamentario y, por lo mismo, en considerar instrumentos de control los que pueden ser utilizados (preguntas, interpelaciones, etcétera) por las minorías, e incluso en desear que sus posibilidades de ejercicio se incrementen. No estoy de acuerdo, en cambio, en suprimir el calificativo de medios de control a los que operan a través de la voluntad de la mayoría (que son muchos más de los que él enumera). El hecho de que en la práctica (por la correlación gobierno-mayoría) pierdan eficacia, no los priva de su carácter de control, porque control es tanto "corregir" como "oponerse" y, además de ello, control es también la capacidad fiscalizadora que, a través del debate, puede originarse por el enlace, hoy indiscutible, entre el Parlamento y la oposición pública, posibilidad (y realidad) que el mismo Stein reconoce<sup>26</sup> como una dimensión del control parlamentario.

De todos modos, y al margen de esa pequeña discrepancia, lo que en general se trasluce de la exposición de Stein es algo que hoy parece indudable: la necesidad de tener en cuenta que, junto a la clásica contraposición gobierno-Parlamento, hoy no puede olvidarse la nueva contraposición gobierno-oposición. No porque venga a sustituirla enteramente, como opinan algunos, ya que el régimen parlamentario no podría funcionar si se hace desaparecer la diferenciación entre Parlamento y gobierno así como la configuración jurídica de ambos como órganos distintos (aunque, por supuesto, relacionados), sino porque en la atribución de derechos de control a las minorías parlamentarias radica una de las exigencias de nuestro tiempo. El control "en" el Parlamento no sustituye al control "por" el Parlamento, pero hace del control una actividad de cotidiano ejercicio por las cámaras. A eso justamente es a lo que se refiere Stein<sup>27</sup> cuando afirma que la atribución de derechos

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 73.

<sup>27</sup> *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, C. H. Beck, vol. I, 1977, prgfo. 23.

a la oposición es una de las exigencias que comporta el régimen parlamentario, siguiendo en ello a Herzog y Schneider, entre otros.

5. *A propósito de algunos medios de control parlamentario (preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación)*

Aunque, como ya se dijo, el control puede ejercitarse a través de todas las actividades parlamentarias, merece la pena detenerse, aunque sea de modo somero, en este conjunto de medios que no son los únicos, pero sí los más característicos de ese control. En ellos se aprecia, por un lado, la doble condición de control "en el Parlamento" y de control "por el Parlamento" que es propia de la categoría, y, por otro, el grado diferente que el efecto "conminatorio" puede alcanzar según el medio de control que se utilice.

Por lo que se refiere, en primer lugar, a las preguntas, sin perjuicio de su consideración como procedimiento para obtener información por los parlamentarios,<sup>28</sup> su capacidad potencial como medios de control es innegable. Calificar a la pregunta únicamente de instrumento de información,<sup>29</sup> es olvidar el sentido fiscalizador que le es propio y que constituye, sin duda, su auténtica finalidad; por ello, algunos autores la consideran como instrumento de dirección política, así Buccisano;<sup>30</sup> y otros como una función autónoma, como Chimenti;<sup>31</sup> otros como instrumento de gobierno de la mayoría, como Pace,<sup>32</sup> y, en fin, otros como medio de fiscalización, como Amato<sup>33</sup> o Manzella,<sup>34</sup> sosteniendo que su función sobrepasa a la de mera información. Todos los citados, a excepción de Pace, con quien discrepo totalmente,<sup>35</sup> afirman, con mayor

<sup>28</sup> La Cámara, como órgano, posee otros instrumentos, genuinos, para obtener información del gobierno o de las demás autoridades u órganos del Estado. En nuestro ordenamiento tales medios son los previstos en el artículo 109 de la Constitución.

<sup>29</sup> Como hace Santaolalla en *Derecho parlamentario...*, cit., p. 374, y, especialmente, en *El Parlamento y sus instrumentos de información...*, cit., pp. 37-43. En la doctrina italiana, ni Miceli, en su clásica obra de 1908, *Il diritto d'interpellanza*, Milán, S. Ed. Libreria, ni Fenucci, en nuestros días, en *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Nápoles, C. Ed. E. Jovene, 1968, autores a los que acude Santaolalla, sostienen que la pregunta sea sólo instrumento de información; por el contrario, enlazan en ella información y control.

<sup>30</sup> *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milán, Giuffrè, 1969.

<sup>31</sup> *Il controllo parlamentare...*, cit.

<sup>32</sup> *Il potere d'inchiesta delle Assemblee Legislative*, Milán, Giuffrè, 1973.

<sup>33</sup> *L'ispezione politica del Parlamento*, Milán, Giuffrè, 1968.

<sup>34</sup> *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977.

<sup>35</sup> Su concepción del control sólo como control por la mayoría ni se adecua a la

o menor énfasis, que la pregunta es un medio de contrastar, influir, fiscalizar, es decir, hay que concluir (aunque no todos ellos lo reconocan expresamente), de controlar, que es, por lo demás, la tesis clásica —que me parece difícil de desmontar— de Duguit, Barthelemyduez, Miceli, Ameller, Leibholz, y la más aceptada en Alemania, desde Stein a Busch. En Inglaterra, la dirección doctrinal dominante puede quedar fielmente reflejada en la conocida frase de Taylor de que las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos de control del Ejecutivo jamás inventados.<sup>36</sup>

Primero como preguntas orales (así nacieron en el Parlamento británico en el siglo XVIII), después con el añadido de las preguntas escritas, el instrumento resulta capital en el control, concebido como control “en el Parlamento”, ya que supone un campo abierto a las iniciativas individuales de los parlamentarios. Su efectividad descansa no sólo en la actividad fiscalizadora que a su través puede desarrollarse (de vital importancia para las minorías), sino también en la trascendencia que ello puede tener para la oposición pública, poniendo en marcha posteriores controles sociales o acentuando el control político electoral, esto es, lo que antes ya he denominado como “esperanza de sanción”. Esperanza que aumenta y fiscalización que se intensifica especialmente a través de las preguntas urgentes, cuyo mejor modelo de inmediatez y flexibilidad lo sigue constituyendo el establecido en el Parlamento británico.

En cuanto a las interpelaciones, cuya diferencia material respecto de las preguntas es menor (pese a la distinción cuestión concreta-cuestiones de política general) que su diferencia procedimental (debate y no sólo réplica y dúplica, además de que podrán dar origen a la presentación de una moción), lo dicho acerca de las preguntas es extensivo a lo que puede sostenerse en lo que toca a su calificación como medio de control, no sólo a disposición de los parlamentarios individuales sino también, aquí, de los grupos parlamentarios. Capacidad de control que se agudiza por la mayor oportunidad de contraste gobierno-oposición que la existencia de debate presta a las interpelaciones.

Si las preguntas e interpelaciones son medios de control “en el Parlamento”, podría decirse que las mociones lo son de control “por el Parlamento”, en cuanto que se trata de resoluciones (que pueden

teoría ni se corresponde con la práctica de la democracia parlamentaria. Una buena crítica a ello en Recchia, *L'informazione delle Assemblee Legislative. Le inchieste*, Nápoles, Ed. E. Jovene, 1979.

<sup>36</sup> *The House of Commons at work*, Baltimore, 1963, pp. 110 y ss.

llamarse indistintamente mociones, proposiciones no de ley, resoluciones o acuerdos) de una Cámara mediante las cuales ésta fija su postura sobre determinado asunto. La Cámara expresa su voluntad como órgano y, al hacerlo, si es crítica, negativa o conminatoria respecto de una actuación gubernamental o de un proyecto o indicación de futuro para esa actuación, cabría afirmar que de esa manera ejerce el control. Y como quiera que la voluntad de la Cámara la forma la mayoría, también cabría afirmar que se trata, en resumidas cuentas, de un débil instrumento de control parlamentario, en la medida en que no puede ser ejercitado por la oposición. Sin embargo, tales conclusiones serían extremadamente simples y no enteramente correctas. Una cosa es el control que puede realizarse mediante la aprobación de la moción, que es, sin duda, un control "por el Parlamento", y otra el que puede efectuarse mediante la presentación y discusión (con posibilidad de introducción de enmiendas) de la moción, que es un control "en el Parlamento". Que en la fase de iniciación y discusión (y no sólo en la de votación) se producen efectos de control no puede negarse, si se acepta que ese control también se da en interpelaciones y preguntas. A diferencia de este tipo de control, que opera o puede operar de modo abstracto, indirecto o mediato, el control que se articula de la aprobación de la moción es directo, inmediato, pero no siempre jurídicamente vinculante para el gobierno. Veamos esta cuestión un poco más detenidamente.

En las mociones (a diferencia de lo que ocurre en el ejercicio de la actividad legislativa, en las autorizaciones o en las elecciones de personas que realizan las cámaras) el principio general es que la voluntad del Parlamento no vincula jurídicamente al gobierno. De tal manera que sólo existe tal vinculación, como resultado de una moción, cuando excepcional y expresamente la norma así lo dispone (norma que no puede ser otra que la Constitución, y no la ley o el reglamento parlamentario, pues de otro modo la excepción carecería de sentido, aparte de que existen razones claras de reserva constitucional). En resumen, salvo la moción de censura (y en algunas constituciones, como la de Dinamarca de 1953, Suecia de 1974, en la segunda posguerra, o la de Weimar de 1917, Austria de 1920, Irlanda, de 1922, en la primera posguerra, también en los casos de "reprobación individual" de un ministro), todas las demás mociones carecen de fuerza jurídica para obligar al gobierno.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Menciones, directas o indirectas a la responsabilidad individual de los ministros también las hay en otras constituciones (Grecia, Italia, República Federal Alemana,

Ahora bien, esa carencia de efectos jurídicos vinculantes no priva a las mociones, o más exactamente, a las mociones aprobadas en sentido crítico para el gobierno, de su carácter de instrumentos de control, en cuanto que suponen una "conminación" política (aunque no jurídica) y un instrumento de presión gubernamental indirecta a través de la opinión pública.<sup>38</sup> El hecho de que una moción así sea de improbable aprobación (por la identidad gobierno-mayoría), no significa que por ello deje de ser instrumento de control (no cabe nunca descartar su utilización en gobiernos de coalición o de minoría, o en casos de descomposición o crisis de un partido gobernante). Pero, sobre todo, la fácil crítica a su inoperancia no viene más que a consolidar la noción de control parlamentario que en este trabajo se defiende: en las mociones, el control más eficaz no es el que se efectúa mediante la aprobación (control por el Parlamento) sino mediante la discusión (control en el Parlamento).

De ahí que en la moción de censura, cuyos resultados sí son vinculantes, la eficacia no se mida por la obtención de la caída del gobierno (difícil por lo que ya se ha dicho), sino por el desgaste que la discusión le puede producir. En ese sentido, la capacidad de control que a través de ella puede desplegarse no depende tanto de que la censura sea o no "constructiva" como de que el debate se instrumente de modo que permita a la oposición realizar de la mejor manera su crítica al gobierno.<sup>39</sup> Dado que el Parlamento, como órgano, al ejercer el con-

por ejemplo), pero la doctrina se divide, en tales casos, sobre los efectos de la llamada "reprobación individual". En Italia se distingue, como se sabe, entre el voto *di dissenso* y el voto *di sfiducia*, y la doctrina más relevante niega el efecto jurídico vinculante de este tipo de moción. Lo mismo ocurre en la R.F.A. (los argumentos de Maunz en ese sentido son de bastante peso). Parecida polémica se ha dado en España, aunque aquí esté más claro, a mi juicio, que la mención a la "responsabilidad personal" del artículo 98-2 se refiere a la que pueda tenerse ante el presidente del gobierno o los tribunales de justicia. De todos modos, lo que es común (y plenamente acertado) en la doctrina, es la procedencia parlamentaria de ese tipo de moción. Sus efectos "conminatorios" políticos para el presidente del gobierno y su trascendencia para la opinión pública son evidentes, y claras, también, sus capacidades, en consecuencia, de operar como un control. Que la sanción política no se corresponda con la sanción jurídica no resulta impropio, sino normal en el control parlamentario, como control político y no jurídico, que es justamente la tesis que aquí se viene sosteniendo.

<sup>38</sup> *Vid.*, nota anterior.

<sup>39</sup> Ahí reside uno de los graves defectos de la regulación actual de nuestra moción de censura: que aparece como figura estelar en el centro del debate no tanto el presidente del gobierno censurado como el candidato a presidente que se propone. Se hace más hincapié en el debate sobre el programa que éste presenta que en la crítica a la labor del gobierno que se censura. Aunque, en principio, ello

trol mediante un acto de voluntad no puede más que reflejar el criterio de la mayoría, parece claro (y a ello se ha referido Stein, aunque con una terminología que, como ya lo dije, no comparto enteramente) que el control que se realiza mediante decisiones de la Cámara está destinado (en el parlamentarismo de nuestro tiempo) más bien a la auto-limitación de la voluntad gobernante que a la limitación externa de la misma. En otras palabras, el control que tiene en sus manos la oposición opera, no a través de la votación, sino de la discusión. La moción de censura puede tener poca eficacia como control "por el Parlamento", pero no pierde, por ello, su capacidad fiscalizadora como control "en el Parlamento".

Estas reflexiones conducen, inevitablemente, a plantearse un problema de orden superior: el de la transformación contemporánea del régimen parlamentario. No es este trabajo el lugar indicado para ello, pero al menos cabe apuntar que esa transformación conduce, por lo que toca al control, a modificar radicalmente algunas viejas teorías. El Parlamento es órgano de decisión, pero también Cámara de representación. Es un poder del Estado (un órgano constitucional), pero también una representación (la única) de todos los ciudadanos, es decir, la expresión, representativa, de toda la comunidad y, en tal sentido, el reflejo de su pluralismo. Si como órgano sólo puede, al adoptar decisiones, emitir una sola voluntad (la de la mayoría), como Cámara de representación popular ha de actuar de manera que en ella se hagan valer, no una opinión, sino las opiniones plurales de los grupos que la integran.<sup>40</sup> La mayoría impone la decisión, pero no puede impedir la opinión, no puede (o no debe) sustraer ningún asunto al debate de la Cámara. La mayoría puede frenar el control "por el Parlamento", pero no puede de ninguna manera (a menos que destruya el presupuesto básico de la democracia representativa) frenar el control "en el Parlamento", control que no opera a través de la votación, pero sí de la discusión. En el carácter deliberante de la Cámara, y no sólo en el carácter decisorio de la misma, radica hoy la mejor efectividad del control parlamentario.

Esto último nos lleva, de inmediato, a considerar el significado de las comisiones de investigación o encuesta. Su calificación como instrumentos de control me parece evidente en cuanto que recibir informa-

pueda parecer que potencia a la oposición, en realidad no es así, porque se prima más la "investidura" (que es lo improbable) que la "censura" (que es lo posible, es decir, que es lo que puede hacerse aunque no se logre la derrota del gobierno).

<sup>40</sup> En el mismo sentido, Rubio Llorente, *op. cit.*

ción es para el Parlamento un medio y no un fin; lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas comisiones se realiza, y lo auxiliar, accesorio o adjetivo, es obtener la información suficiente para ello. Ahora bien, lo más importante, a efectos del control, no es la decisión final que la Cámara adopte a resultas de lo actuado por este tipo de comisiones, habida cuenta de que la decisión la impondrá la mayoría, sino el hecho mismo de la investigación, esto es, la actividad fiscalizadora (comprobadora, develadora, expresada no sólo en la información recogida sino en la discusión y debate sobre la misma) que la comisión realiza. De ahí que la eficacia del control descansa en la posibilidad de que la comisión se constituya, es decir, en que la puesta en marcha del instrumento no quede en manos de la mayoría (como es el caso de nuestro ordenamiento y de otros muchos) sino de la minoría. Así lo pedía Mortati, por ejemplo (aunque sin éxito), cuando se elaboró la Constitución italiana, y así está recogido en la ley fundamental de Bonn, cuyo artículo 44 otorga el derecho a exigir la creación de una Comisión de Investigación a la cuarta parte de los miembros del Bundestag. Incluso este número le parece excesivo a algunos autores alemanes (Schneider, en afirmaciones recientes), que defienden la idea de que la constitución de esas comisiones debiera ser obligatoria siempre que la pidiese cualquier grupo parlamentario, aunque contase con un número de miembros inferior a la cuarta parte de la Cámara.

Preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, como instrumento de control parlamentario (que no son los únicos, como antes dije, aparte de que el control puede realizarse a través de toda la actividad parlamentaria), muestran que sólo si se concibe a éste como control político, netamente diferenciado del control jurídico, alcanza verdadero sentido, se comprenden sus características, se valoran rectamente sus efectos, se defiende mejor su conexión con los derechos de las minorías (e incluso de los parlamentarios individualmente considerados) y se potenciara su operatividad. La debilidad contemporánea del control "por" el Parlamento puede (y debe) estar compensada por la pujanza del control "en" el Parlamento. Que ello ponga de manifiesto la resurrección, cada vez más clara, de la vieja idea del "gobierno bien equilibrado" y, en consecuencia, la disminución de las diferencias entre régimen presidencial y régimen parlamentario en las democracias (por definición todas ellas parlamentarias) de nuestro tiempo, es algo que, por un lado, ya se ha apuntado por autores solventes, y, por otro, que se impone como consecuencia de la misma

“tozudez de los hechos”, a la que no puede permanecer ajena, de ningún modo, la teoría.

### III. EL PAPEL DEL DERECHO EN LAS DIVERSAS CLASES DE CONTROL

En varias ocasiones, a lo largo de este trabajo, me he referido a la confusa y, a mi juicio, muchas veces inexacta calificación que de lo jurídico y lo político se hace por algunos autores a propósito del control. Considerar jurídico un control porque el derecho prevee su realización o entender que sólo es político cuando la norma lo ignora; sostener que el derecho como saber únicamente puede estudiar los fenómenos de control si los concibe como fenómeno “materialmente” jurídicos o afirmar que el control basado en razones de oportunidad no es político sino jurídico porque sus resultados sean vinculantes; defender, en fin, que el control parlamentario es control jurídico y no político porque a través de él se lleve a cabo una actividad de comprobación, son expresiones, todas, de la confusión a la que he aludido: confusión entre juicio y procedimiento, entre sanción y resultado, entre norma y categoría, entre objetos del derecho y conceptos jurídicos. La cuestión excede, como se ve, del campo estricto del control, pues trae su causa de un planteamiento más general; a fin y al cabo, esas confusiones que sobre el control se detectan no vienen más que a reflejar unas confusiones de mayor calibre, relativas al concepto mismo del derecho, al significado del derecho constitucional y a los papeles que desempeñan lo político en el derecho y lo jurídico en los fenómenos políticos.

Cuando K. Doehring expone que el derecho constitucional no juridifica exactamente lo político sino que lo canaliza,<sup>41</sup> está apuntando a la raíz del problema. Efectivamente, la regulación por el derecho de cualquier actividad no la muda por ello de condición, no la “juridifica” (convirtiendo en actividad materialmente jurídica lo que es actividad económica, cultural, social o política): simplemente la normativiza, y no siempre en su totalidad sino en cuanto a los rasgos de esa actividad que el derecho estima relevante. El jurista, al estudiar esas actividades (como objetos que son del derecho), no estudia su condición característica, sino la regulación que el derecho les otorga. De esa manera, ni dejan de ser fenómenos políticos, por ejemplo, aunque el derecho los prevea, ni es necesario (ni sería correcto) mudarlos de condición y

<sup>41</sup> *Staatrecht*, 2a. ed., 1980, p. 21.

convertirlos en fenómenos jurídicos para que el jurista los pueda hacer objeto de su saber.

Hay realidades, en cambio, materialmente jurídicas, no sólo porque estén previstas por el derecho, sino porque su condición característica, es decir, lo que les presta un sentido propio, lo es. Esas realidades son las normas y los principios que componen el ordenamiento así como las sentencias que en cada caso lo concretan y, en consecuencia, actividades materialmente jurídicas también lo son las operaciones dedicadas a interpretarlas y aplicarlas según las reglas que el propio derecho proporciona, es decir, de manera objetivada. La misma ley nos facilita en buen ejemplo de todo lo que acaba de decirse. La crea un órgano político (el Parlamento), mediante una decisión (basada en la libertad y la oportunidad) también política, interpretando políticamente la Constitución, y el hecho de que el procedimiento para su emanación esté reglado (en cuanto al modo), no elimina la radical "politicidad" de la voluntad que decide sobre la oportunidad y el contenido de esa emanación. La actividad de hacer leyes es, en suma, una actividad política, como no podía ser de otro modo. Su estudio, en cambio, puede hacerse desde la ciencia política (examinándola con técnicas adecuadas, como proceso de toma de decisiones, por ejemplo) o desde la ciencia del derecho (examinando la regularidad jurídica del procedimiento legislativo). Emanada la ley, producto de una decisión política, ese producto se objetiva y pasa a ser una realidad jurídica: la norma, capaz de generar actividades, realidades o fenómenos (su interpretación y aplicación por los jueces, las sentencias) también materialmente jurídicos, que pueden ser estudiados, con métodos distintos, tanto por el jurista como el politólogo. Pero de la misma manera que la sentencia no dejará de ser fenómeno jurídico porque el politólogo lo haga objeto de su saber, la decisión de emanar una ley no dejará de ser un fenómeno político aunque el jurista lo estudie.

Hoy todo o casi todo está regulado (con mayor o menor amplitud, y esa es también una decisión política) por el derecho. Sería más correcto decir, entonces, que la mayor parte de la actividad social está "normativizada", en lugar de acudir a la confusa palabra "juridificada", que al no distinguir entre objeto del derecho y derecho en sí, a tantas tergiversaciones puede dar lugar. Debe distinguirse, pues, lo jurídico como perspectiva y como método, de lo jurídico como condición de determinados fenómenos, de la misma manera que deben distinguirse los efectos jurídicos de una actividad de la actividad en sí misma considerada. El jurista, respecto de muchas realidades, no estu-

dia su contenido material, su significado propio (o sus múltiples significados), sino sólo su regulación jurídica.

El error de creer que porque una actividad se regule jurídicamente se muda por ello su significado y no sólo su modo de ejercicio, es muy viejo y se enraiza en la ambigüedad y confusión que siempre ha acompañado al término "naturaleza", término que no ha traído más que problemas al mundo de las ciencias jurídicas y sociales. Y así, se ha mantenido que todo tiene una naturaleza jurídica (con lo cual cada cosa tendría múltiples naturalezas), y se habla de la naturaleza jurídica de los partidos, del *nasciturus*, o en fin de cualquier relación social, económica, cultural, política, etcétera, e incluso de actividades fisiológicas o fenómenos vitales e incluso involuntarios, como por ejemplo la misma muerte, cuando la muerte es "natural". Todo o casi todo está regulado por el derecho y tiene o puede tener efectos jurídicos (muy claros, desde luego, el hecho de morir). ¿Quiere ello decir que la naturaleza de un partido es ser una asociación jurídica y no política, o la de un *nasciturus* el ser una expectativa de derecho y no de un feto o la de la muerte ser un hecho jurídico y no vital o fisiológico? Hubiera sido preferible utilizar, en lugar de naturaleza, significado, tratamiento, consideración, perspectiva, términos más propios del carácter formal y abstracto del derecho.

Esta confusión, como antes decía, se refleja en algunos estudios sobre el control. Así, Galeotti dirá que el control político es el que no está formalizado, el que no tiene regulado por el derecho su procedimiento,<sup>42</sup> concepción, inadmisibles por todo lo que antes se ha dicho, que equipara lo político a lo no institucionalizado o no formalizado y que llevaría al absurdo de considerar que las actividades políticas dejan de serlo porque las normas se refieran a ellas, con lo cual en el Estado de nuestro tiempo muy pocas actividades o entidades serían políticas: todas habrían pasado a ser simplemente jurídicas. Como puede verse, la confusión entre regulación y condición es sumamente notable.

En consecuencia, la equiparación absoluta entre concepto, objeto y método a la que esta confusión lleva, no puede ser más rotunda: un control previsto por el derecho, vendrá a decirse, no puede ser estudiado rigurosamente más que desde el punto de vista jurídico, el tratamiento jurídico del control no puede conducir más que a considerar el control como control jurídico, y, en consecuencia, el concepto jurídico del control parlamentario obliga a entender a éste como control jurídico.

<sup>42</sup> *Introduzione...*, cit. p. 115.

El error, y la tautología, en que incurren estos tres son tan claros que no precisan de mayor consideración. Parece obvio que ni se “despoli-tiza” legislando ni se conceptualiza simplemente nombrando.

¿Cuál es el papel del derecho en el control o, más exactamente, en las diversas clases de control? Distinguiremos, como hasta ahora, entre control jurídico, político y social. En el control jurídico puede decirse que el derecho lo es todo: constituye el canon de valoración, impone un determinado tipo de razonamiento, caracteriza al agente de control, regula el procedimiento y exige, de manera inexorable, la sanción cuando el resultado es adverso. Como control objetivado, la medida de su eficacia reside, justamente, en su escrupulosa juridicidad. Su expresión más alta es la justicia constitucional, pero no, desde luego, su expresión única,<sup>43</sup> en cuanto que a su través lo que se pone de manifiesto es el conjunto de garantías jurídicas que caracterizan al Estado de derecho. El papel del derecho, como realidad y como saber, es el de velar por el carácter estrictamente jurídico de todos los elementos de este tipo de control, que es, por lo demás, como antes se dijo, el único camino para potenciar su eficacia.

En el control político, el derecho, sin serlo todo, tiene reservado un papel importante. No caracteriza el canon de valoración, ni los agentes de control, ni muchas veces el propio resultado; pero regula su procedimiento, es decir, formaliza, institucionaliza jurídicamente los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa. No es un control jurídico, pero es un control que tiene normativizada su tramitación y, en ese sentido, garantizado su ejercicio por el propio derecho. Las normas electorales o las que regulan los procedimientos parlamentarios no imponen a los agentes de control los criterios para valorar los objetos controlados, que en ello son aquéllos enteramente libres (porque se trata de un control político); pero imponen (y garantizan) el modo de utilización de los instrumentos de control. El papel del derecho es el de regular, aquí, el procedimiento, e incluso la forma externa de la voluntad controladora, pero no su contenido interno. El papel del jurista es estudiar (y criticar también, por supuesto) dicha regulación, en la medida en que aquí la garantía del control está directamente relacionada con la facilidad de su ejercicio, es decir, con la extensión y

<sup>43</sup> El control jurídico como la mejor garantía, que el derecho facilita, de las limitaciones del poder es consustancial a la democracia constitucional y no sólo a una de sus formas de gobierno o a la existencia de *judicial review*. Vid., el excelente libro de Schwatz, B. y H. W. R. Wade, *Legal control of Government (Administrative Law in Britain and the United States)*, Clarendon Press Oxford-Oxford University Press, 1972.

regularidad de la capacidad de instar y proceder al control. En otras palabras, en el Estado constitucional democrático el control político, sin dejar de ser político, ha de ser concebido y garantizado como derecho.

En el control social,<sup>44</sup> el derecho juega un papel aún menos "extenso", pero no sin importancia. El derecho ni siquiera regula los instrumentos, los medios de control, ya que se trata de un control "no institucionalizado". No existen, propiamente, procedimientos "normativizados" del control social; este control opera de manera difusa. Ahora bien, el derecho posibilita su ejercicio, más aún, lo garantiza, no por la vía de establecer tramitaciones específicas, sino por la de consagrar los "derechos" que hacen posible el control. En ese sentido el control social es objeto del derecho y objeto del estudio por los juristas, bien que siempre de manera indirecta, es decir, a través de los derechos fundamentales que son, exactamente, el presupuesto de su ejercicio: sólo en una sociedad de hombres libres puede haber control social del poder.

La teoría del control en el Estado constitucional se presenta, así, como elemento inseparable de la teoría de la Constitución. Y esa teoría, que es una teoría jurídica, no convierte, por ello, en "jurídicos" a todos los controles, sino que lo que tiende es a hacerlos efectivos. De un lado, exigiendo la no politización de los controles jurídicos, y de otro, potenciando, a través del derecho, la utilización de los controles políticos y sociales: postulando de los primeros (los políticos) su condición de derechos no sólo de las mayorías, sino, primordialmente, de las minorías,<sup>45</sup> y de los segundos (los sociales) su condición de resul-

<sup>44</sup> No hace falta aclarar que se trata, con este término, de aludir al control del poder por la misma sociedad, es decir, el control social del poder. Significado completamente distinto al que pueda tener el término a otros efectos (por ejemplo, el que le da Ross, como título a su conocida obra de 1901, a partir del enfoque de Durkheim que sería adaptado por la sociología norteamericana hasta los años treinta; o el que le atribuye Parsons, como control de la desviación). Sobre las diferencias entre los controles jurídicos, políticos y sociales, me remito a mi trabajo citado en la nota 3.

<sup>45</sup> La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional ha proclamado este principio con gran claridad, especialmente en la sentencia 32/1985: la inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (F. J. 2) significa que "las decisiones de la mayoría no pueden ignorar... los derechos de la minorías" (F. J. 2), sin que ello signifique desconocer que "pertenece a la esencia de la democracia representativa la distinción entre mayoría y minoría (que es simple proyección de las preferencias manifestadas por la voluntad popular) y la ocupación por la primera de los puestos de dirección política (F. J. 3); pero en lo que se refiere a las

tado de una situación constitucional de consagración y garantía de las libertades. De este modo, las tres clases de control son objeto de estudio del derecho constitucional como saber y objeto de las normas del derecho constitucional como sector del ordenamiento.

actividades de deliberación (y control) la minoría debe estar garantizada, pues se trata de "una proporcionalidad constitucionalmente exigible (F. J. 3).