

Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario

ÁNGEL GARRORENA MORALES*

Resumen: El control ejercido por la institución parlamentaria sobre el poder que nos gobierna es un elemento esencial en la estructura constitucional moderna. Sin embargo, en la actualidad el ejecutivo posee una libertad difícil de intervenir; el parlamento tiene sobre él una fiscalización más bien rutinaria y ritualizada. Esta crisis por la que atraviesan todas las técnicas del control parlamentario ponen en cuestión la consistencia constitucional de los sistemas parlamentarios. De ahí la necesidad de contribuir a la solución de esta crisis. En este artículo se esbozan algunas propuestas para abordar las cinco zonas en que reside la debilidad actual del sistema: el sujeto al que se encomienda el control, las técnicas para ejercerlo, los ámbitos que se controlan, el tiempo y la oportunidad, y la proximidad o intermediación con los intereses sociales relacionados con dicha tarea.

Abstract: The control exerted by parliament over the power that governs us is an essential feature of modern constitutional structure. However, nowadays, the executive branch enjoys a degree of freedom that is difficult to influence; parliament exerts a purely routine and ritualized control over it. The crisis currently being experienced by all the techniques of parliamentary control calls into question the constitutional consistency of parliamentary systems. Hence the need to contribute to solving this crisis. This article outlines some proposals for dealing with the five current areas of weakness in the system: the subject entrusted with exercising control, the techniques employed to exert this control, the spheres that are controlled, time and timeliness and the proximity or closeness to the social interests linked to this task.

I. SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y SU CONOCIDA CRISIS

EL TÍTULO QUE HE ELEGIDO para este trabajo me compromete, en principio, a tratar de esbozar algunas sugerencias con las que ayudar a renovar la función de control. Por supuesto, se entiende que me refiero a la función de control encomendada a las asambleas parlamentarias. Y, como bien pudiera parecer que éste es un título excesivamente pretencioso —¿quién soy yo para atreverme a sugerir cómo podemos hacer avanzar nada más y nada menos que a la institución más antigua del sistema constitucional de Occidente?—, he creído que debería comenzar por dar alguna explicación al respecto. Ello, por otra parte, puede ser muy oportuno si nos ayuda a centrar desde ahora el sentido, esto es, la intención de esta intervención que ahora inicio. Contando, pues, con tan puntuales miras, lo que está detrás de ese enunciado es lo que sigue.

Es obvio para todos nosotros, y lo es desde hace más de doscientos años, que el control institucionalmente ejercido sobre el poder que nos gobierna es uno de los elementos esenciales de la moderna estructura constitucional y, por lo tanto, del

*Dirigir correspondencia a la Facultad de Derecho, Campus de la Merced, c/Santo Cristo, 1. Murcia 30001, España.

fundamento jurídico sobre el cual se apoya nuestra propia condición de hombres libres.¹ Así lo supieron desde el primer momento los juristas ingleses del siglo XVIII, con Bolingbroke a la cabeza, persuadidos de que sólo un eficaz *balance of powers* (equilibrio de poderes) es garantía de un gobierno libre.² Y así lo entendieron también, en el continente, el barón de la Brède, para quien estaba claro que, si queremos evitar el abuso del poder, “il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir”,³ Sieyes, pese a su visceral discrepancia con Montesquieu en tantos otros temas⁴ y, como es lógico, nuestros constituyentes de Cádiz, lo que explica perfectamente la contundencia con que Muñoz Torrero afirmaba en las cortes gaditanas que “el derecho a traer a examen las acciones de gobierno es un derecho imprescindible que ninguna nación puede ceder sin dejar de ser nación”.⁵ Con razón, en nuestros días, en los que la práctica nos acucia con miles de problemas, pero en los que la teoría, esto es, el espíritu del modelo constitucional, no ha cambiado, el profesor Aragón ha podido mantener entre nosotros que el control es un elemento inseparable del concepto mismo de Constitución. Ése es incluso el título de un conocido trabajo suyo, cuyas significativas palabras finales nos avisan de que “cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”.⁶

¹ La obra clásica (hoy bastante criticada y en buena parte superada) sobre la teoría constitucional del control es la de S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milán, 1963; también del mismo autor, la voz: “Controlli costituzionali”, en la *Enciclopedia del Diritto*, vol. x, Milán, 1972. En la bibliografía más reciente, puede verse Karl-Ulrich Meyn, *Kontrolle als Verfassungsprinzip*, Baden-Baden, 1982; E. Busch, *Parlamentarische Kontrolle*, Decker's Verlag G. Schenk, 1983; y Zoethout, Van der Tang y Akkermans, *Control in Constitutional Law*, Kluwer Academic Publishers, 1993. En nuestra doctrina, ha realizado un considerable esfuerzo por precisar el concepto de control, M. Aragón, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, 1995; en la obra se recopilan varios trabajos previamente publicados por este autor sobre dicha cuestión.

Aunque desde la más abierta perspectiva del principio de separación de poderes, resulta siempre utilísima, para todos estos temas, la consulta de M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Oxford University Press, 1963.

² Bolingbroke, *The Idea of Patriot King* (1738); también, su *Dissertation on parties* (1733).

³ “[...] debe ocurrir que como están las cosas, el poder detenga al poder”. La cita de Montesquieu, archiclásica, puede verse en el libro XI, cap. IV de *L'Esprit des lois*, vid. *Oeuvres complètes de Montesquieu*, Les éditions Nagel, París, 1950, tomo I, p. 206.

⁴ Emmanuel Sieyes escribía en 1794, en sus páginas sobre “Los límites de la soberanía”, lo siguiente: “[...] una vez supuesta la voluntad social dividida en mayoría y minoría, si la mayoría que aprueba la ley no posee, asimismo, un freno, puede devenir tiránica o al menos despótica frente a la minoría”. El texto puede verse en la espléndida recopilación realizada por Ramón Maiz: *Emmanuel Sieyes: Escritos y discursos de la Revolución*, C.E.C., Madrid, 1990, p. 248. Su tenor transparenta una preocupación por la necesidad de controlar también a la mayoría, ella misma eventual tirano si no se la limita, que nos conduce directamente al pensamiento de Tocqueville, cuyos textos deben darse por citados, asimismo, en este lugar.

⁵ Vid. la cita que hace de él Luis Sánchez Agesta en su “Introducción” al *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, de A. de Argüelles, Madrid, 1981, p. 49. También ha reparado en el texto y lo transcribe, M. Aragón, *Constitución y control...*, op. cit., p. 71.

⁶ Manuel Aragón: “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril de 1987, p. 52.

Al lado de ello aceptamos, no obstante, con un convencimiento no menos firme, que ese control del gobierno ejercido por la institución parlamentaria es hoy en día muy limitadamente eficaz; que el ejecutivo posee en nuestro tiempo una libertad de movimientos difícil de intervenir por las demás instituciones y que, en consecuencia, el parlamento tiene sobre él una fiscalización más bien rutinaria y ritualizada; en la mayoría de los casos, una fiscalización de resultados previamente conocidos, llevada tan sólo hasta donde el propio gobierno lo consiente. Cuando atendemos a tales aspectos de la realidad, solemos decir, en fin, que la función de control de los parlamentos está hoy en crisis.

Pues bien, si ponemos en relación lo uno con lo otro, esto es, aquella esencialidad del control para la existencia de un auténtico sistema constitucional y esta crisis palpable por la que, al parecer, atraviesan hoy todas las técnicas del control parlamentario, no podremos decir que sea la sustancia constitucional del sistema mismo la que está amenazada en su totalidad (porque para eso subsisten otros controles que van desde la periódica celebración de elecciones hasta el sometimiento del poder de gobierno a los tribunales), pero sí estaremos en condiciones de afirmar que esa consistencia constitucional está al menos francamente cuestionada en sus aspectos parlamentarios. Y no es poco, porque si falla el control realizado por el parlamento, aunque otras formas de fiscalización subsistan, el modelo está fallando en el más cardinal, también en el más emblemático, de sus controles políticos. De ahí que me parezca que, si la conclusión anterior es cierta, ella debería convertir en prioritaria para nosotros la necesidad de orientar nuestros esfuerzos (los de la clase política, por supuesto; pero también los de los expertos, esto es, los de los constitucionalistas y los de los buenos conocedores del derecho parlamentario) a salir cuanto antes de dicha situación.

Y, sin embargo, mi perplejidad (la que sirve de estímulo a este artículo) es que, pese a todo, invertimos mucho más tiempo en seguir constatando hasta el infinito esa crisis que en contribuir a solucionarla.

Repasamos, en efecto, una y otra vez las causas que nos han traído hasta aquí. Le damos vueltas, por ejemplo, a la incidencia que ha tenido sobre el problema que nos ocupa la aparición de los partidos de masas, fuertemente disciplinados y capaces, por tanto, de soldar en un auténtico compacto al gobierno con el parlamento, esto es, con la mayoría que debería ejercer su control. Insistimos, asimismo, en lo que supone para la efectividad de un auténtico control parlamentario el que el sistema electoral proporcional, y por lo tanto de lista, haya despersonalizado la figura de nuestros representantes y los haya alejado de sus electores o, lo que es lo mismo, de aquellos intereses sociales que deberían constituir la razón de ser de su actividad fiscalizadora. Recordamos tras ello cómo la consolidación de un "parlamentarismo racionalizado", a partir de Weimar, ha contribuido a la estabilidad de los gobiernos, rebajando de este modo el interés que despiertan las instituciones de control. Constatamos mil veces que la transformación actual del Estado en Estado social ha dado lugar a ejecutivos omnipresentes y todopoderosos, cuya limitación es cada día más

difícil para las cámaras.⁷ Y aún solemos traer a colación cómo y hasta dónde otras formas de control sobre el gobierno (el control de los jueces; no digamos el control ejercido por los medios de comunicación) sobrepasan hoy en importancia a la actividad interventora del parlamento, y aun —en no pequeña medida— la sustituyen.⁸ Todo esto, es cierto, lo hacemos tomando en cuenta incluso hasta los más mínimos detalles. Y además sabemos hacerlo con bastante calidad.

Pero lo que me parece, cuando menos, llamativo es que habitualmente nos quedemos ahí. Porque, a partir de esta constatación, la verdad es que es muy poco lo que acostumbramos a hacer para salir del atolladero. Seguimos dándole vueltas a las mismas fórmulas de control que decimos están en buena medida agotadas. Nos atrevemos —todo lo más— a sugerir pequeños ajustes importados de alguna experiencia exterior; así sucede, por ejemplo, con la solicitud (justificada, por otra parte) de que la minoría pueda dominar la creación de comisiones de investigación, como en Alemania, demanda que se ha convertido últimamente en nuestra meta más anhelada. Pero en ningún instante nos detenemos a considerar si, llegado el momento presente, no sería más oportuno que diéramos un paso adelante y nos pusiéramos a revisar por fin a fondo el modelo actual; al menos, lo suficientemente a fondo como para que no siguiera padeciendo en ineficacia y desprestigio una zona tan sensible del Estado constitucional. Y es esa actitud, empecinada en volver una y otra vez sobre la crisis más que en superarla, la que estimo que no tiene demasiado sentido.

⁷ Esa frustración a la que se ven abocados constantemente los instrumentos de control de los que es titular el parlamento la expresaba, por ejemplo, muy bien, hace poco, el profesor Bastida en referencia a nuestro país y a las comisiones de investigación. Le bastaba recordar cómo un ministro puede vanagloriarse de su intocabilidad frente al control, o cómo —cuando éste finalmente se produce— puede concluir en cualquier cosa menos en una fiscalización efectiva: “Recuerden —decía el profesor de Oviedo— la frase de Carlos Solchaga cuando era ministro de Hacienda: Mientras yo sea Ministro no habrá nunca una Comisión que investigue la reprivatización de Rumasá. O la reciente decisión de la Comisión del Parlamento catalán sobre los numerosos incendios forestales de la región, que concluía con la satisfacción del buen funcionamiento de los servicios forestales de la Generalitat”. Vid. Francisco J. Bastida Freijedo, “El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado”, en *El Parlamento a debate*, edición de M. Ramírez, Madrid, 1997, p. 102.

⁸ Particularmente preocupante me ha parecido siempre el que demos por bueno el desplazamiento que hoy se produce, en interés e importancia, de los controles políticos ejercibles sobre el gobierno hacia los controles jurisdiccionales actuables sobre él. No intento decir que estos últimos no sean fundamentales y estimables en grado sumo; lo que quiero señalar es que unos y otros se mueven en planos distintos y que, por tanto, es un error aceptar que el crecimiento de los segundos nos compense, sin costo alguno, del empobrecimiento de los primeros. Aquéllos realizan el Estado de derecho, y está muy bien que funcionen con todas las garantías que corresponden a su propio orden. Pero estos segundos pertenecen al Estado democrático y, si su funcionamiento no fuera el adecuado, son bienes muy esenciales (fe en las instituciones participativas; eficacia de los canales de representación, etc.) los que padecen por ello. Vid. Ángel Garrarena, *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, p. 13; también *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, en particular, p. 49. Posteriormente, y con apoyo en algunas páginas de la primera de estas publicaciones, ha venido también a ocuparse del tema Luis M. Díez-Picazo, “Reflexiones sobre la judicialización de la política”, en *Estudios de derecho constitucional y de ciencia política. Homenaje al profesor Fernández-Carvajal*, vol. 1, Murcia, 1997.

Si se me permite romper un poco el tedio de mi exposición introduciendo un pequeño paréntesis de humor, diría que esta situación siempre me ha recordado aquel ingenioso chiste sin palabras publicado hace bastante años por Mingote en *ABC*, en el cual un hombre corre entre los rieles de la vía férrea al tiempo que vuelve constantemente la cabeza hacia atrás para contemplar, verdaderamente aterrado, cómo el tren se le aproxima de manera inexorable. En cierto modo, a nosotros nos sucede algo igual. Tenemos una consistente sospecha de que el camino que estamos pisando incluye riesgos notables para el crédito de las instituciones democráticas y, sin embargo, nos mantenemos en la misma vía sin acertar a pensar que tal vez la solución sea salirnos de ella. Por supuesto, y espero que se me haya entendido, no hablo de abandonar el espíritu de las instituciones demoliberales sino, muy al contrario, de renovar sus técnicas en fidelidad a dicho espíritu.

¿Por qué no intentar, pues, avanzar por ese camino? ¿Por qué no prolongar nosotros también nuestro diagnóstico con algunas propuestas de carácter terapéutico? Sé que una actitud así está llena de riesgos, el menor de los cuales no es el que nos advierte de que por aquí se suele terminar haciendo el ridículo más estruendoso. Sin embargo, aun en estas condiciones, pienso que merece la pena que nos arriesguemos. Si tan sólo una (entre infinitas muestras de ingenuidad y bastantes despropósitos) sugerencia de las aquí contenidas terminara sirviendo para algo, aunque fuera nada más para estimular el pensamiento correctivo de otros, sería suficiente. Más, por supuesto, que si volviéramos a repetir, bajo alguna de las mil ingeniosas apariencias que para ello existen, la constatación de la crisis por la que hoy atraviesa la función de control ejercida por los parlamentos.

Esto es, por tanto, lo que intento hacer a continuación. Una sola puntualización, no obstante, sí quisiera añadir. Por razones obvias, entre las que se cuentan tanto mi limitada capacidad como las dimensiones propias de un simple artículo, está claro que mi pretensión no puede ser, en este lugar, la de ofrecer soluciones a nada, sino tan sólo la de enhebrar como pueda —no a otra cosa compromete el título elegido— unas cuantas sugerencias que ayuden, como máximo, a seguir pensando sobre una cuestión que nos interesa a todos. Quede ello, pues, advertido para que nadie espere lo que no está en mi mano ofrecer

II. ALGUNAS PROPUESTAS QUE EL DERECHO PUEDE ASUMIR PARA AYUDAR A MODERNIZAR EL SISTEMA

Aclarado, por tanto, qué es lo que pretendo hacer y aun con qué limitado alcance estoy en condiciones de hacerlo, expondré cuál es la estrategia que he pensado seguir para resolver mi compromiso. A continuación enunciaré muy rápidamente cuáles son, en mi criterio, los cinco “puntos negros” del control, esto es, las cinco zonas en las que considero que reside la clave de su debilidad actual, para así poder pasar enseguida a esbozar (ya más despacio y respecto de cada una de ellas) algunas titubeantes propuestas de renovación.

Esas cinco zonas o “puntos negros”, los cuales requieren para su análisis una mentalidad revisora, apuntan sucesivamente, según creo, *a*) al sujeto al que está encomendado el control, *b*) a las técnicas puestas a su disposición para ejercerlo, *c*) a los ámbitos sobre los cuales el control se realiza, *d*) al tiempo u oportunidad parlamentaria del control y, *e*) a la proximidad o intermediación con los intereses sociales que hoy cabe predicar de dicha tarea. Es importante señalar la necesidad de considerar cada uno de estos cinco sectores con un claro sentido renovador.

Renovar el sujeto del control

Como es de sobra conocido, la titularidad de la función de control está hoy en día formalmente atribuida al parlamento en cuanto órgano. Ni los parlamentarios ni ninguna de las fracciones o grupos que integran las cámaras pueden presumir poseer tal condición. Realizan actos de control, pero no son los titulares de dicha actividad. Por eso, el art. 66.2 de la Constitución española ha podido decir, sin vacilación alguna, que “las Cortes Generales [...] controlan la acción del Gobierno [...]”.

Sin embargo, lo que es cierto sobre la letra de las constituciones no lo es tanto en la práctica. Lo fue, a lo sumo, mientras los ministros existieron como ministros de la corona, apoyados exclusivamente sobre la voluntad del monarca; entonces todavía parlamento y gobierno eran dos voluntades distintas. Pero ha dejado de serlo en cuanto la exigencia generalizada de que el gobierno cuente con una legitimación democrática, mediada por el parlamento, ha fundido en una sola y misma voluntad al ejecutivo y a la mayoría parlamentaria que lo apoya. A partir de ese momento ya no es tan exacto decir que el parlamento es el órgano que controla al gobierno, por la simple y clara razón de que éste es ahora el mismo sujeto que la mayoría parlamentaria que lo sustenta, y —para decirlo con una frase que se nos ha terminado haciendo tópica— nadie se controla a sí mismo. De hecho, los instrumentos de control que, por afectar a la estabilidad del gobierno, requieren una decisión del parlamento como tal, esto es, de la mayoría, han comenzado a dejar de funcionar, y sólo los instrumentos de control ordinario, que sí están a merced de las demás fuerzas parlamentarias, mantienen activa la labor de control.

De ahí que, en nuestros días, y en la doctrina, se esté abriendo paso con fuerza una corriente de opinión, cada vez más compartida, partidaria de reconocer que, al menos en el terreno de los hechos, hoy se ha producido un desplazamiento de la titularidad de la función de control desde el parlamento en cuanto órgano hacia un sujeto distinto: la minoría parlamentaria. Éste sería, pues, el nuevo titular de dicha función, y la verdadera dialéctica del sistema ya no se estaría desarrollando, por tanto, entre el parlamento y el gobierno, sino entre la oposición parlamentaria al gobierno y éste con su mayoría.

Admito, por supuesto, que en este punto la doctrina dista mucho de ser unánime. Ciertamente, frente a quienes defienden, ya sin ambages, que en nuestros días

el verdadero agente del control son las minorías,⁹ e incluso (esto sólo en algunos casos) mantienen que lo que hace la mayoría ya no es control, puesto que la misma prefiere canalizar lógicamente sus desacuerdos con el gobierno —si los hubiere— a través de formas de relación intrapartidistas mucho más discretas;¹⁰ están todavía quienes, como Embid Irujo, entre otros, sobre esquemas tomados de Steffani en la doctrina alemana, sostienen que sólo lo que hace la mayoría, esto es, sólo lo que comporta decisión del parlamento y, por lo tanto, acto que contiene voluntad parlamentaria, puede ser considerado auténtico control.¹¹ Sin embargo, dejando ahora de lado esta polémica (en la que tal vez habría que mediar para mantener que no hay tanta irreconciliabilidad como pudiera pensarse entre considerar a la oposición como sujeto con un específico estatuto fiscalizador y admitir que lo que hace la mayoría también es control, cuando ésta sea la naturaleza de sus actos), lo cierto es que creo decir lo correcto cuando afirmo que cada vez hay un consenso más extendido en la doctrina a favor de la postura partidaria de trasladar a la oposición —poco importa que no sea de manera excluyente— la titularidad nuclear de la función de control.

De esta manera, parecería que, por lo que respecta al primero de esos “puntos negros”, el que tiene que ver con la renovación del agente al que deba quedar atri-

⁹ Valga por todos el trabajo del Luis López Guerra, “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, pp. 81 y ss. Aquí, en la p. 84, se puede leer: “Se ha afirmado en alguna ocasión [...] que el control del gobierno corresponde a la mayoría parlamentaria. Pero parece que la conclusión debería ser precisamente la contraria. Si hay algún agente político interesado en develar y exponer críticamente la acción del gobierno, cabe suponer que ese agente no será la mayoría gubernamental. Será, por el contrario, la minoría o las minorías políticas...”. También el profesor Rubio Llorente ha hablado en más de una ocasión de “[...] los auténticos agentes de este control, que son las minorías [...]”; *vid.* su intervención en el debate sobre “El futuro de la institución parlamentaria”, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990, p. 387. *Vid.*, por no hacer más larga la lista, el planteamiento que hace de la cuestión Isidre Molas, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril, 1989.

¹⁰ *Vid.* lo que dice, con toda su autoridad, Ernst Forsthoff en *Der Staat der Industriegesellschaft*, Munich, 1971. Cito por la traducción española, *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, 1975, p. 146: “[...] el interés por el control del gobierno se limita a la oposición. Es cierto que el derecho parlamentario le proporciona algunas posibilidades (a la mayoría) de expresar en la publicidad del debate parlamentario su crítica a anomalías reales o supuestas. Pero esto no modifica en nada el hecho de que el control parlamentario del Estado se ha convertido en asunto de una minoría[...]. Ciertamente, también existe un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno, pero éste se realiza bajo formas de influenciamientos intrapartidistas y no en la forma de control público pensada por la Constitución democrático-liberal[...].”

¹¹ Antonio Embid Irujo: “El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992. El trabajo de W. Steffani, *Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle*, en pp. 1 325 y ss. del libro de H. P. Schneider y W. Zeh, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, Nueva York, 1989. Según W. Steffani, al que cita Embid Irujo: “Quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece [el control] inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria”. Lo transcribo porque me parece que aquí quedan muy claras cuáles son las claves, incluso semánticas, que subyacen al debate.

buida en nuestros días la fiscalización del gobierno, poco y nada novedoso es lo que tengo que decir. En cierto modo, esa renovación del sujeto se habría producido ya.

Sin embargo, mi idea es que, sobre ese punto de llegada ya logrado, nos queda aún un paso que dar, y ese paso es incluso la clave para resolver bien, con fundamento, cualquier avance que queramos que ocurra. Digo esto porque, en mi criterio, no se trata tanto de aceptar doctrinalmente las mutaciones que la propia realidad haya podido producir o, lo que es lo mismo, de dar por sentado que la minoría es hoy el sujeto que realiza efectivamente el control, cuanto de determinar —esto es lo importante— desde qué condición institucional y a qué título lo realiza.

Creo que se entenderá mejor lo que acabo de decir si tomamos el problema desde el principio, esto es, si lo derivamos no sólo —con ser ello esencial— de la fusión gobierno-mayoría parlamentaria desde la que habitualmente solemos comprenderlo, sino, más en profundidad, desde el déficit de control con el que nace el parlamento constitucional cuando sustituye a las asambleas medievales. Sartori, a cuyo planteamiento he recurrido ya en alguna otra oportunidad,¹² lo ha explicado con una claridad meridiana: en la Edad Media —nos dice— un sujeto, el parlamento, recibía apoderamiento de otro sujeto, los representados, para controlar a un tercero, el monarca, el cual era la única instancia constituida en poder. Las asambleas medievales, por tanto, fueron auténticos “contra-poderes”, y no otra cosa. No obstante, una vez que la revolución constitucional se planteó como un litigio entre el parlamento, representante de la nación, y la corona, ambos en pugna por la soberanía, esto es, por el poder, y esa batalla la ganó el parlamento, éste —subrogado así en el lugar del monarca para buena parte de sus funciones— dejó de existir como un sujeto con mentalidad de “contra-poder” y pasó a constituirse él mismo en poder, es decir, en agente efectivo de decisiones institucionales importantísimas, más identificado con esta faceta de su personalidad que con la de fiscalizador de otros poderes, por mucho que esta tarea también le quedara encomendada.¹³

El problema, por tanto, reside en que el sistema constitucional actual ha funcionado desde sus orígenes sin auténticos “contra-poderes”. En el fondo —advirtámoslo—, la verdadera técnica de limitación de los gobernantes que dicho sistema utiliza es el *equilibrium of powers*, esto es, la yuxtaposición de unos poderes a otros, cada uno dueño de su respectiva parcela funcional; nunca la habilitación sustantiva de “contra-poderes” creados como instancias exentas de poder pero específicamente constituidas y pertrechadas para controlar a quienes lo detentan. Y esa carencia, creo yo, aparece en cuanto nos descuidamos.

¹² Ángel Garrorena, *Representación política y Constitución democrática*, op. cit., en particular, pp. 48 y ss.

¹³ Giovanni Sartori, “Representational systems”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan and Free Press, 1968. En la p. 467, comenta la situación creada tras la conversión del parlamento liberal en un auténtico poder, heredero del monarca más que su “contra-poder”, en los siguientes términos: “Estamos —escribe— ante un hecho embarazoso: se ha llegado a un punto en el cual un órgano representativo acaba por representar a alguien (al pueblo, a la nación) ante sí mismo. La tercera de las partes, aquella ante la cual la segunda debía representar a la primera, ha desaparecido”.

De ahí que mi sugerencia, como decía hace un instante, vaya un poco más allá de la escueta constatación de que la mayoría parlamentaria ya no es hoy el sujeto fundamental de la función de control, y se alargue a reclamar directamente la constitucionalización de la minoría como auténtico “contra-poder” del Estado. Por supuesto, si mi propuesta es ésta, significa que lo que pido no tiene nada que ver con esa forma de constitucionalización superficial y en vista de la galería que hoy conocemos y que se ha producido ya en algunas aisladas experiencias. Ni el art. 120 de la vieja Constitución del Land de Baden, de 1947,¹⁴ ni el art. 23.a de la actual Constitución del Land de Hamburgo tras su reforma de 1971,¹⁵ ni incluso el art. 117.2 de la Constitución portuguesa de 1976, por mucho que éste haya sido desarrollado después por la Ley 59/77 que contiene un brevísimo “Estatuto del Derecho de Oposición”,¹⁶ hacen casi nada con sólo decir que a la oposición le corresponde el seguimiento, la crítica y, en su caso, la sustitución del gobierno que está en el poder, o que la oposición es un elemento esencial de la democracia. Menos aún, por tanto, me estoy refiriendo a reconocimientos casi sólo protocolarios de dicha oposición, como el que se intentó en España —sin mucho éxito, por cierto— durante la II Legislatura, entre 1982 y 1986.¹⁷ La idea, cuando pido que esa constitucionalización se haga reconociendo a la minoría la condición de verdadero “contra-poder” dentro del Estado es, sencillamente, la necesidad de que esas minorías pasen a tener la consideración de un auténtico sujeto creado por la propia Constitución, habilitado minuciosamente por ella con un eficaz estatuto constitucional que le permita cumplir de modo

¹⁴ Según el texto del art. 120 de la Constitución de Baden, del 22 de mayo de 1947: “A los partidos [...] cuando se encuentran en la oposición, les corresponde realizar el seguimiento y, oportunamente, someter a crítica la gestión gubernamental y los partidos que la apoyan [...] Su crítica debe ser objetiva y constructiva, debiendo encontrarse dispuestos para asumir, llegado el caso, las funciones de gobierno”.

¹⁵ El texto del citado precepto de la Constitución de Hamburgo dice lo siguiente: “1. La oposición es un elemento esencial de la democracia parlamentaria.- 2. Su función permanente es la de ejercer la crítica, tanto de principio como en cada caso concreto, al programa de gobierno. Es la alternativa política a la mayoría gubernamental”.

¹⁶ Art. 117.2 de la Constitución portuguesa: “Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática conforme a la Constitución”. La Ley portuguesa 59/77, del 5 de agosto, que contiene el “Estatuto del Derecho de Oposición”, tiene diez artículos que se ocupan de las prerrogativas de la oposición relativas a su inserción parlamentaria, la obtención de información por la misma, su colaboración en las tareas legislativas o su acceso a los medios de comunicación; el artículo 10 incluye algunos mecanismos de garantía de tales derechos.

¹⁷ En España, durante la II Legislatura hubo, efectivamente, algunos intentos de dar un reconocimiento institucional a la oposición, que luego quedaron en nada. Un acuerdo de la Mesa del Congreso, de fecha 8 de febrero de 1983, creó la figura parlamentaria del “Jefe de la oposición” a favor del presidente de la minoría más amplia (lo que implicaba reconocimiento de despacho, medios personales, gastos de representación, etc.). Asimismo, el Real Decreto 2099/83, del 4 de agosto, regulador del “Protocolo y precedencias oficiales del Estado”, incluyó a dicho “Jefe de la Oposición” con el número quince de la lista de precedencias. Por vía de pura práctica, se intentó establecer precedentes estables en orden a contacto personal periódico con el presidente del gobierno, acceso a información confidencial, traslado privilegiado de documentación, ampliación de turnos de debate, etc. La experiencia, no obstante, quedó cancelada por un acuerdo de la Mesa que revocó al anterior, ya bien entrada la III Legislatura.

Sobre esta experiencia y sobre el derecho comparado al que aluden las notas anteriores, puede verse Juan Fernando López Aguilar, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 211 y ss. También, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, CEC, Madrid, 1985.

sustantivo la función de “contra-poder” mientras ésa sea su situación, esto es, mientras no sea poder, y que, como consecuencia de todo lo anterior, pueda contar para su actuación con un respaldo jurídico al nivel más alto, en paridad —desde luego— con el de los propios poderes a los que controla.

A ello, me parece, en fin, que habrá que llegar si de verdad nos interesa que el modelo constitucional de nuestros días cuente con efectivas instancias de control, de modo que no tengamos que terminar remitiendo la condición limitada de nuestros gobernantes a la aislada renovación cuatrienal de los mismos, o a la conflictual fiscalización del poder ejecutivo por los jueces. Ésa es, por tanto, mi primera propuesta.

Renovar las técnicas de control

La segunda zona sobre la que creo que hay que operar para renovar la función de control es, según convinimos al principio, la relativa a las técnicas que el derecho debe poner en manos de la minoría para que ésta pueda ejercer tal función de forma adecuada. La necesidad de revisar dichos instrumentos está estrechamente relacionada, por otra parte, con las conclusiones que acabamos de alcanzar en el punto anterior. Porque, pensémoslo bien, si queremos que la minoría parlamentaria asuma después la tarea de fiscalización como un cometido constitucional sustantivo dentro del Estado (y no como algo meramente adjetivo de su legítima pretensión de desplazar al gobierno que está en el poder), es preciso dotar antes a las fuerzas parlamentarias llamadas a instrumentar dicha labor de medios eficaces que den sentido a tal actividad y les permitan creer en su consistencia. Ya Sieyes decía, nada menos que en 1794, que uno de los problemas del reciente sistema constitucional era que el partido de la oposición solía constituirse en “antecámara del monarca”, obsesionado en cabildear e intrigar para mover la voluntad regia a su favor, esto es, para lograr el poder. Se olvidaba así de otros cometidos esenciales.¹⁸ Hoy, doscientos años después, las cosas no han cambiado demasiado. Tan sólo sucede que ha pasado a ser otro el sujeto al cual es preciso convencer para lograr tal propósito. Como es lógico, la obsesión de la oposición es ahora mover la voluntad de los electores, nuevos dueños de la llave del poder, y no la del monarca; pero todo lo demás sigue igual. Y eso no tiene mucho sentido, porque por ese camino estamos permitiendo que una función esencialísima del Estado, el control habitual de los gobernantes, se convierta en algo que no mira a su fin primordial, sino a fines secundos, y que, por lo tanto, generalmente resulta mal atendida.

Para evitar que ello ocurra y transformar a dicha función en una tarea apetecible y digna, es preciso renovar plenamente todo cuanto hace a las técnicas de control.

¹⁸ Emmanuel Sieyes, *Escritos y discursos de la Revolución*, *op. cit.*, p. 260. Dice el escritor francés: “[...] el famoso partido de la oposición [...] no es sino una desgraciada antecámara del rey, ocupada mayormente en intrigar, en cabildear contra la antecámara de servicio con el fin de participar, a su vez, en los beneficios de la casa real. Y sépase que Sieyes estaba hablando en este texto nada menos que de Inglaterra.

Yo no soy el legislador ni puedo hacer aquí otra cosa que esbozar algunas sugerencias desordenadas. Pero se me ocurre que, en el camino de esa renovación técnica, deberíamos revisar, desde luego, todas las figuras de control hoy comúnmente previstas por los reglamentos —no sólo las comisiones de investigación— a fin de ponerlas en manos de la minoría. E incluso que deberíamos revisarlas partiendo de esa nueva comprensión de las cosas que percibe a la minoría como un sujeto con título constitucional propio, bien que, eso sí, como tal minoría parlamentaria, deba utilizar sus facultades en el marco del parlamento. No se trata, por tanto, tan sólo de que la minoría pueda imponer la existencia de una comisión de investigación integrada por los diferentes grupos de la cámara cuando ello proceda, sino de aceptar incluso la posibilidad de que existan comisiones de investigación de la minoría sobre la acción del gobierno mayoritario.

Como es natural, sus conclusiones deberían aparecer como conclusiones de la minoría parlamentaria y no como criterio del parlamento, puesto que es eso lo que son. Sin embargo, ello salvado (y establecido además un procedimiento muy estricto que evite actuaciones poco rigurosas y garantice a la mayoría la posibilidad de excepcionar en esta sede cuanto lo crea preciso), no parece que existan grandes problemas para admitir tal figura.

Otro tanto podría suceder con las comparecencias. ¿Qué se opone a que sea la minoría la que pueda hacer comparecer a algún miembro del gobierno o, incluso, con cierta frecuencia, a altos cargos de la administración, con el objetivo de someterlos a una especie de “*hearing* de la minoría” en el que ésta —sin excluir intervenciones no privilegiadas del grupo mayoritario— pueda dialogar a fondo con el compareciente sobre aquellos aspectos de la gestión pública que él mismo tiene encomendada?

De igual modo, cabría introducir la figura del orden del día reservado a la minoría, para que ésta pudiera disponer libremente del mismo al menos una vez cada cierto número de sesiones, quedando así facultada para priorizar sin obstáculos los temas que considere fundamentales.¹⁹ También sería posible reconocerle a la oposición, dentro de ciertas reglas, un derecho de inclusión en el orden del día acordado por los mecanismos normales. Y, desde luego, sería preciso revisar en profundidad cuánto afecta a la posición de los grupos minoritarios en determinados órganos del parlamento (presidencia de comisiones, composición de la mesa, etc.) a fin de impulsar en este punto una filosofía, distinta a la hoy dominante, que nos permita entender de una vez por todas que ciertos órganos, por su propia condición, no deben ser concebidos como de la mayoría sino como de toda la cámara.²⁰

¹⁹ Sobre cuestiones próximas a lo aquí sugerido, puede verse Antonio Moreno García, “Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992.

²⁰ Rosa Lapuente Aragón, “El sistema de designación de las Mesas en Derecho Parlamentario español”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 6, 1994; incluye una buena información comparada sobre el tema, bien que ceñido a la estricta cuestión de la designación de las mesas.

Como forma de expresión de la minoría, bien de modo autónomo, bien a la conclusión de un debate, debería permitirse la existencia de mociones que contengan tan sólo la voluntad de aquélla, al lado de las que expresen la voluntad de la mayoría o la de todo el parlamento. Podría incluso distinguirse entre “mociones de la minoría”, cuando no reúnan el criterio de todos los grupos minoritarios, y “mociones de toda la oposición”, cuando expresen una postura unánime, atribuyéndoseles consecuencias más intensas en este segundo caso que en el primero. Como es lógico, esas consecuencias (que tendrían que existir para que dichas figuras fueran algo más que una carcasa vacía) no podrían conllevar la obligación del gobierno de actuar en el sentido que el mismo no desee, pero sí podrían concretarse en múltiples otros resultados, como la posibilidad de provocar un debate sobre la cuestión implicada, tal vez no querido por la mayoría; la adquisición automática por los firmantes del derecho a obtener ciertas informaciones o, en el extremo, la designación de un “comisionado de la oposición” con facultades investigadoras y de acceso directo a la documentación administrativa correspondiente, similar a ese “comisionado parlamentario” que imaginó el informe Bozzi²¹ como alternativa unipersonal y más ágil a las comisiones de investigación, pero —eso sí— esta vez en manos de la minoría y con mayor fuerza.

Ya en este terreno relativo a los derechos de información, encuesta y revisión de documentos, tan esenciales para que la oposición pueda cumplir bien su tarea, habría que ir además a un replanteamiento más general de los mismos; prudente, pero más garantizado para las minorías que el actual, conforme al que tan fácil es para el gobierno obviar o malcumplir sus obligaciones. Hans Peter Schneider ha resaltado el valor de avanzada que pudiera tener en este campo el art. 32 de la Constitución del Land de Hamburgo, el cual ha generado ya una jurisprudencia positiva sobre el “deber de presentación” o “de traslado” de tales documentos que afecta al poder ejecutivo.²² Pero mi idea es que podría ir incluso más allá, habilitando a tal fin fórmulas que prevean —con toda garantía, claro está, en torno a materias reservadas— el posible acceso directo (bien personal, bien a través de ese “comisionado de la oposición” del que antes hablaba) a las oficinas y servicios donde se encuentre la información.

²¹ Me refiero a la propuesta para dar nueva redacción al art. 82 de la Constitución italiana. Según el texto ofrecido: “El Senado de la República puede nombrar comisiones de investigación [...] El Presidente del Senado, de acuerdo con los grupos parlamentarios, puede nombrar, en lugar de la Comisión, uno o más comisarios parlamentarios. La Comisión de Investigación o las comisiones parlamentarias procederán a las indagaciones y exámenes con los mismos poderes y limitaciones que la autoridad judicial”. Véase el texto en M. A. Presno “La reforma institucional italiana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, p. 160.

En Francia existe, asimismo, la figura (no coincidente) de las “misiones informativas”, que pueden ser también colegiadas o unipersonales. Véase Yves Guchet, “La información parlamentaria en Francia”, incluido en *Instrumentos de información de las Cámaras*, CEC, Madrid, 1994.

²² Una información muy completa puede encontrarse en Hans Peter Schneider, *Democracia y Constitución*, Madrid, 1991, pp. 171 y ss, dedicadas precisamente a ocuparse de: “El derecho de revisión de expedientes administrativos como derecho de la minoría”.

En fin, el recurso a algunas otras figuras podría sugerirse también aquí. Sin embargo, como las mismas guardan relación con los dos últimos “puntos negros” que prometimos analizar, parece correcto que dejemos su consideración para entonces.

Renovar el ámbito objeto de control

Por razones evidentes, la consistencia institucional de la función de control, cualesquiera que sean sus instrumentos, guarda siempre una relación indudable con el ámbito sobre el cual esa actividad puede incidir. Por eso me ha parecido que el envejecimiento —casi entumecimiento— de nuestros esquemas en torno a cuáles deben ser las esferas sobre las que el control puede y debe actuar, es otro de los “puntos negros” que reclaman hoy un severo replanteamiento por nuestra parte.

Como cada una de las menciones que aquí cabe hacer podría ser objeto de un amplio y tardado tratamiento singular, para lo cual no disponemos aquí del espacio necesario, entenderán quienes me han seguido hasta ahora que no haga otra cosa que enunciar aquellos ámbitos cuya particular atracción al terreno de la fiscalización parlamentaria podría ayudar a revitalizar a la misma, esto es, a nutrirla de nuevos contenidos.

En este sentido, diría que ese control, en nuestros días, debe intervenir más a fondo, con técnicas especializadas de seguimiento, cuanto afecta a la gestión presupuestaria y financiera del gobierno. Incluso si admitimos los delicados problemas que comporta, y salvando aquellos aspectos que haya que salvar, sería oportuno que no dejara de incluir, además, algún tipo de fiscalización sobre las hoy denominadas “Administraciones independientes”, y sobre aquellas actividades que el poder ejecutivo realiza sometido a formas de derecho privado, como sucede con las sociedades estatales, las empresas nacionales o los organismos autónomos de carácter comercial.²³

Naturalmente, la atención a las relaciones con la Unión Europea, donde el gobierno compromete e incluso puede sustraer a control tantos contenidos, debería ser preocupación primordial para una eficiente tarea de fiscalización parlamentaria. En materia de nombramientos, sobre todo algunos que corresponde realizar al ejecutivo, el parlamento puede ser un eficaz controlador, y no habría que ver con malos ojos que ejerciera cierta actividad de encuesta y censura sobre los propuestos, de modo similar a como hoy sucede, paradigmáticamente, en el modelo estadounidense.

Asimismo, me parecería útil ampliar la función de control a la propia legislación a través de esa “evaluación legislativa”, aún “en pañales”, que tanto puede contribuir a que el parlamento (mediante el control del retraso o incumplimiento en el que el gobierno pueda incurrir al elaborar los correspondientes decretos de aplicación, o mediante la indagación de las causas que dificulten la eficacia de la ley, etc.) no se

²³ Véase sobre esta cuestión, Luis Aguiar de Luque, “La problemática del control en la actualidad”, incluido en *El parlamento a debate, op. cit.*, pp. 86-88.

desentienda del destino y aptitud de las leyes que él elabora, una vez que éstas pasan a regir la realidad.²⁴

Puesto que hoy los reglamentos han desplazado en potencial normativo —no en rango— a las leyes, no sé si sería oportuno imaginar incluso alguna fórmula de “conocimiento previo de los reglamentos administrativos” que compensase al parlamento de sus actuales pérdidas en materia de poder normativo. Ese conocimiento parlamentario podría consistir en el previo depósito del proyecto en la cámara con la meta de que, en su caso, los grupos de la minoría pudieran hacer sobre el mismo y antes de su publicación las observaciones que estimasen oportunas, o incluso pudieran solicitar alguna comparecencia sobre su contenido.

En fin, el ámbito del control —bien que éste sólo debe poder tener efectos sobre el gobierno— no debe quedar constreñido, como su único objeto, a la actividad de los agentes públicos. Nada impide, por ejemplo, constituir comisiones de investigación sobre ciertos sectores privados (concentración de la propiedad de los medios de comunicación, por poner un ejemplo obvio) habida cuenta de que allí residen con frecuencia los auténticos poderes cuyo comportamiento afecta a los ciudadanos y a los que, aunque sea por la vía de la subsiguiente legislación, al parlamento también le corresponde mantener en sus límites.

Renovar el tiempo y la oportunidad parlamentaria del control

Hablaba al principio de la necesidad de renovar también el tiempo del control. Y es que, si hay un factor esencial para cualquier labor fiscalizadora, ése es el factor “tiempo”, ya que del mismo depende nada menos que su oportunidad. El control hecho a destiempo, casi “a toro pasado”, cuando todos los elementos del problema han sido largamente aireados y enjuiciados en otras sedes, vale de muy poco y no interesa a los ciudadanos. El problema es, además, muy grave, porque hoy los medios de comunicación generan unas condiciones de inmediatez con los hechos y de co-

²⁴ Alain Delcamp y otros, *Contrôle parlementaire et évaluation*, La documentation française, París, 1995, dedicado casi todo al tema de la evaluación legislativa. Véanse sobre todo los trabajos de Jacques Chevallier, “L'évaluation législative: un enjeu politique” (donde, por cierto, se hacen, en la p. 20, algunas precisiones conceptuales sobre la coincidencia o no entre control parlamentario y evaluación legislativa); de Catherine Maynal y de Alain Dupas, en los que se explican las fórmulas, todavía muy tímidas, adoptadas para realizar esa evaluación legislativa en el Senado y en la Asamblea Nacional francesa; también los de L. Mader, P. Delnoy, A. Holand y R.C. Bergeron sobre las respectivas experiencias suiza, belga, alemana y canadiense.

Por supuesto, en el texto no me refiero a la evaluación legislativa *ex ante*, que también existe, sino a la evaluación legislativa *ex post* o sobre los problemas habidos en la eficacia y aplicación de las leyes. Pocos parlamentos se ocupan todavía de ella, y los que lo hacen, suelen centrarse en el seguimiento del desarrollo —reglamentario y ejecutivo— de las leyes por parte del gobierno, así como en ciertas comprobaciones estadísticas en torno a su aplicación. Habitualmente, se ocupan de ello, con apoyo en medios informáticos, las comisiones o las estructuras de información (las “misiones de información”, en Francia) del propio parlamento. A veces, es el propio gobierno el que se hace cargo de ese control. Es poco, pero suele dar algún resultado. Por ejemplo, varios primeros ministros franceses (Chirac en 1974, Barre en 1977 o Rocard en 1990) han emitido circulares a su administración recordándole la necesidad de ser puntual en la publicación de aquellos decretos de los que pende la aplicación de una ley. Y ello como consecuencia del control de las cámaras en este punto.

municabilidad con el público frente a las cuales al parlamento le es poco menos que imposible competir. Tanto, que incluso los partidos políticos y los diputados acaban prefiriendo el brillo de un programa televisado o la ingeniosidad de una tertulia radiofónica a la opacidad del debate pendiente —sepa Dios hasta cuándo— en la cámara. No sería, pues, una exageración decir que todos los días la institución parlamentaria pierde una batalla en este terreno frente a los medios de comunicación. De ahí que me haya parecido conveniente prestar una atención especial a dicho problema, individualizándolo incluso como un cuarto “punto negro” del control, pese a que su carácter técnico perfectamente nos hubiera permitido tratarlo al hilo de las sugerencias de este tenor, a las que está dedicado el apartado sobre técnicas de control.

En fin, mi propuesta para intentar devolver al control parlamentario alguna parte del sentido de oportunidad que nunca debió perder, es —creo— a la vez muy sencilla y muy arriesgada; al menos, por lo que respecta a alguno de sus extremos.

La parte más simple, menos atrevida, de dicha propuesta consiste en incorporar al reglamento parlamentario un “turno de cuestiones urgentes” o “de cuestiones actuales”, el cual, siempre que lo solicite la minoría, y una vez cubierto cierto quórum por parte de los grupos minoritarios, debe permitir que se debata en el parlamento el problema correspondiente (en atención a su premura) dentro de las veinticuatro o cuarenta y ocho horas. Algo así funciona en el Parlamento Federal Alemán²⁵ y, al parecer, lo hace sin dificultades. Lo que no tiene sentido es mantenernos en el régimen de nuestras llamadas “interpelaciones urgentes”, introducidas por Resolución de la Presidencia del Congreso, del 6 de septiembre de 1983, las cuales —en el mejor de los casos— han de esperar una semana para ser debatidas;²⁶ y ello por mucho que, en su momento, las mismas resultaron ser un avance considerable.

Al lado de ello, la parte arriesgada de mi propuesta radica en sugerir que se introduzca algo así como una “reserva de debate parlamentario”, según la cual, la convocatoria de un debate en “turno de cuestiones actuales” debería comportar además para todo diputado, si los proponentes así lo reclaman, el deber de no expresar su opinión sobre el tema fuera del parlamento, lo que vale tanto como decir en los medios de comunicación de masas. No sé si alguien alegrará que, con ello, podemos estar lesionando la libertad de expresión constitucionalmente reconocida a todos los ciudadanos. Pienso que no, porque esa libertad de expresión seguiría existiendo sin trabas en el ámbito de todo el Estado constitucional, y lo único que aquí se propone es concretar el estatuto de un cargo público en el sentido más adecuado a la plenitud funcional y al prestigio de la institución democrática a la cual él mismo pertenece. De todos modos, si hubiera algún obstáculo de carácter constitucional

²⁵ Véase “Normas referentes a debates sobre temas de interés general y de actualidad”, que desarrollan el art. 106 del Reglamento del Bundestag, en *Boletín de Legislación Extranjera*, núms. 54-57, 1986.

²⁶ Antonio Moreno García, “Los derechos de las minorías...”, *op. cit.*, p. 74, para la crítica de dicha figura. También Joaquín García Morillo, “Algunos aspectos del control parlamentario”, *op. cit.*, p. 250.

que cree dificultades para andar por el camino indicado, nada impediría obviarlo con una correlativa previsión de igual rango.

A mi juicio, lo que importa es el resultado final. Y, por esta vía, bien pudiera suceder que acabáramos generando la sensación de que las cuestiones de actualidad las controla el parlamento dentro de las cuarenta y ocho horas, y precisamente dentro del mismo.

Renovar la proximidad social del control

El último de los “puntos negros” que debilitan hoy la consistencia de la labor de control desarrollada por los parlamentos reside en la actual falta de conexión, al menos de una conexión fluida, entre los ciudadanos y la institución parlamentaria. Como las causas de ese distanciamiento son sobradamente conocidas, no es preciso que entremos aquí a considerarlas. Pero sí nos corresponde constatar que un control realizado sin suficiente intermediación con los intereses efectivos y los problemas reales de la sociedad es un control seco y rutinario que los ciudadanos ignorarán, o bien darán por no hecho en su nombre. Ello explica, pues, que renovar la tarea fiscalizadora de los parlamentos pase necesariamente por adoptar algunas medidas (las que sean; lo cual no es fácil) dirigidas a conectar a los controladores con la sociedad a la que representan cuando realizan el control.

Me parece que habría que actuar en tres frentes para avanzar, aunque fuera poco, en esta materia. Habría que operar, creo, en el terreno de las fórmulas electorales. Habría que hacerlo también en el de la relación entre parlamentarios y organizaciones sociales. Y alguna medida habría que tomar, asimismo, en el ámbito del estatuto de los diputados. Las soluciones a adoptar en cada uno de esos tres frentes dependen ya —eso sí— del personalísimo criterio de cada uno.

En el plano de las soluciones electorales, donde lo que importa es recuperar la conexión con el elector, no me parece que varíen mucho las cosas —aunque algún efecto pudiera derivarse de ello— dependiendo del sistema electoral, o incluso porque introduzcamos algún tipo de elecciones primarias que, tras la inscripción en un censo del elector que confiesa su voto, permita a éste intervenir en la designación de los futuros candidatos de su partido. Eso puede estar bien. Pero lo que de verdad me parece que podría interesar de ese registro especial de los electores que declaran su voto a un partido, es la posibilidad de derivar del mismo algún tipo de comunicación postelectoral (no imperativa por supuesto, pero no por ello vacía de contenido) entre los elegidos y quienes los eligieron. Sin embargo, habría que depurar la forma de esos contactos (reuniones bajo ciertas reglas; tal vez especialización de algún diputado de la lista, cuando el sufragio no sea uninominal, en la atención a los electores, etc.). Pero parece seguro que de tales encuentros podrían salir iniciativas utilizables en la labor de control que el diputado, o el grupo, podría presentar —esta vez sí— como socialmente respaldadas y vivas.

En el terreno de la relación entre parlamentarios y organizaciones sociales, habría que plantear la cuestión de modo que esa conexión se produzca no tanto, o no

sólo, con los fuertes poderes económicos constituidos en grupos de presión y dispuestos a gastar en tal influencia grandes sumas, sino, de manera más permeable, con todas esas organizaciones ciudadanas, la mayoría defensoras de intereses sociales sin fines de lucro, que nutren hoy el tejido social. Bajo ciertas reglas, los grupos parlamentarios —sobre todo los de la minoría— podrían hacer eficaz en el ámbito del control esa relación con los grupos sociales. Desde luego, tendría eficacia, aunque sólo fuera en razón de las fundadas demandas que tales grupos les pudieran trasladar. Pero no cabe descartar tampoco una presencia más directa de los portavoces de tales intereses sociales en las instituciones de control. Lo normal será que la misma se produzca en forma de audiencia en comisiones de investigación o de estudio; pero yo no consideraría insensato que se admitiera, por ejemplo, la posibilidad de que un diputado pudiera invitar al representante de una organización social a expresar directamente su opinión dentro de una sesión de control sobre determinado problema que a aquélla le afectara, con tal de que, tras su intervención, se respetasen todas las reglas del juego parlamentario. No me parece malo que el poder tenga que escuchar directamente ciertas cosas, si se le dan todas las garantías para defender su posición.

En fin, dije que habría que introducir también alguna medida en el estatuto de los diputados, porque pienso que sólo si retraemos la actual rigidez de la disciplina parlamentaria a niveles más sensatos (aquellas cuestiones que comprometen la estabilidad del gobierno o su política legislativa), será posible abrir el control parlamentario, sin constricciones de partido, a una diversidad de intereses sociales mayor y más rica, habida cuenta de la superior libertad del diputado para relacionarse con los mismos o para apoyarlos en el debate parlamentario.²⁷ Ello, por no añadir que sólo en un contexto institucional más libre puede sentirse cómoda una personalidad realmente creadora (véase lo que dice al respecto el diputado Herrero de Miñón, apoyado en su propia experiencia);²⁸ y la labor de control está necesitada de tales personalidades.

III. LOS ASPECTOS IRREGULABLES DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Éstas son, pues, las líneas de avance por las que creo que tiene sentido intentar progresar si de verdad queremos comunicar algún aire nuevo a la debilitada labor

²⁷ A favor de la conveniencia de reducir la disciplina de voto se escucha hoy un buen número de voces. Véase Jordi Solé Tura “[...] la efectividad de las actuales formas de control es inversamente proporcional a la disciplina de partido [...]” y Francisco Rubio Llorente “[...] reducir la disciplina de partido [...] al mínimo indispensable [...] de manera que, efectivamente, el partido pueda representar más diversidad de intereses [...]”, en *El parlamento y sus transformaciones actuales*, op. cit., pp. 382 y 388. En igual sentido, Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control...*, op. cit., p. 183

²⁸ Es muy digno de ser atendido lo que plantea Herrero de Miñón cuando dice que: “Cabe preguntarse [...] cuál va a ser la catadura, no ya ética, sino humana, de los futuros parlamentarios si llega a ser doctrina establecida e indiscutible que los senadores y diputados no van [...] sino a formalizar rutinariamente [...]

de control que hoy desarrollan los parlamentos. Todas ellas tienen algo en común: la posibilidad de que el derecho las asuma, incluido ahí el supuesto en el cual, para alcanzar el resultado que las mismas persiguen, hubiera que acudir a modificar la correspondiente norma fundamental del Estado. Ahora bien, si queremos tener una visión realista de las cosas (y no sé cómo podríamos no desear tenerla, cuando de lo que hablamos es de modificar la realidad actual), tenemos que saber que, al lado de los aspectos que el derecho puede intentar asumir y de cuyo adecuado tratamiento jurídico sí nos es dado esperar algún resultado corrector, existen siempre (en este caso y en cualquier otro en el que se trate de renovar un sector concreto de la vida institucional) determinados aspectos no menos esenciales que, pese a su trascendencia, son irregulables por el derecho.

Creo que debería concluir este trabajo diciendo algo sobre ello porque, aun en el caso de que nos decidiéramos a aventurarnos por el camino de las modificaciones institucionales que aquí se proponen, tendríamos que ser muy conscientes de que el éxito o el fracaso de las mismas no depende sólo de ellas. Además, porque si esos aspectos irregulables guardan tan notable influjo sobre la suerte que vayan a correr después las soluciones habilitadas por el derecho, parece que no tendremos más remedio que acabar buscando las vías para que también en los mismos termine produciéndose algún tipo de replanteamiento o reconsideración, por mínimo que sea, que ayude a modificar su disposición actual negativa.

Establecida, pues, la conveniencia de ocuparnos de ellos, mencionaré tan sólo dos —entre los muchos posibles— de esos aspectos irregulables por el derecho, pero esenciales, de los que penden, a mi juicio, tanto el vigor como la calidad del control parlamentario, cualquiera que sea la disposición de su entramado.

El primero de ellos hace referencia a la conveniente distancia ideológica que debe existir entre los contendientes llamados a ocupar las enfrentadas posiciones de controlador y controlado. Puesto que el parámetro a utilizar en el control que se realiza sobre la actuación del gobierno es el diferente criterio que sus opositores mantienen sobre dicha actividad,²⁹ es evidente que sólo donde se dan unos niveles mínimamente netos de contraste, esto es, de alejamiento en el punto de vista desde el cual unos y otros observan la realidad, puede haber un verdadero control. Desde esta perspectiva, pues, hay que aceptar que la actual tendencia a la aproximación ideológica entre las distintas fuerzas políticas que operan en las democracias de

la decisión tomada por terceros[...]”. Véase Miguel Herrero de Miñón, “El Estado de partidos y la vida parlamentaria”, en *El parlamento a debate, op. cit.*, p. 51. El problema es ése: qué tipo humano es el que acepta, con rigidez de estricta disciplina, renunciar a pensar; y hasta dónde nos conviene que sea ese tipo humano el que ostente nuestra representación y actúe con ella.

²⁹ Me acojo aquí a la exposición que el profesor Aragón hace sobre cuáles son los elementos del control político y su identificación del libre criterio del controlante como canon o parámetro del control. Véase Manuel Aragón, “El control parlamentario como control político”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1986. Hoy en *Constitución y control del poder, op. cit.* pp. 149 y ss.

nuestro tiempo,³⁰ no ayuda a que la función de control tenga hoy un fondo sólido sobre el cual apoyar su necesaria distancia. Gerhard Leibholz lo expresó muy bien, hace ya bastantes años, justo cuando el fenómeno empezaba tan sólo a apuntar, en un texto que merece la pena que recordemos:

De la evolución señalada por la sucesiva democratización sufrida por la sociedad industrial —escribía entonces el profesor alemán, tras hacerse cargo de otros aspectos de la misma cuestión en las páginas precedentes— todavía se desprende otra consecuencia. En efecto, se ha producido poco a poco una nivelación de la sociedad e, íntimamente ligada a ella, la pérdida de contenido ideológico de los partidos políticos. Una situación propicia para influir negativamente en el ejercicio eficaz del control parlamentario. Este es el caso, por ejemplo, de los países escandinavos, del Benelux, de la República Federal Alemana y de Austria. En estos países, el partido de mayoría parlamentaria y el de la oposición no sólo están de acuerdo en los principios fundamentales de la Constitución, sino que sus puntos de coincidencia alcanzan incluso problemas fundamentales de política exterior e interior, económica y social, salvo diferencias en detalles o en el método a seguir para su solución [...] Como consecuencia de esta constante americanización de la vida parlamentaria y de los partidos políticos, los debates de los parlamentos europeos ya no están presididos como antes por divergencias ideológicas fundamentales. Las líneas de combate se debilitan y las posiciones se suavizan y pragmatizan.³¹

La cita, salvo algunas precisiones que el transcurso del tiempo pudiera haber hecho necesarias, me parece que es absolutamente válida y que sigue teniendo plena vigencia. De todos modos, quisiera ser muy claro en lo que con ello quiero decir. Al traer aquí a colación la actual desideologización de la vida política como uno de los factores que influyen en el mayor o menor vigor del control parlamentario, no pretendo en absoluto que, para que las instituciones de control recuperen vitalidad, tengamos que procurar un “rearme ideológico” ortopédico de las fuerzas políticas presentes, y menos aún que debamos aceptar el eventual regreso a un ambiente de crispación y de enfrentamientos sin salida que pertenecen a otros tiempos. Eso sería sencillamente una tontería. Lo que creo es que los actuales partidos políticos deberían recuperar masa teórica; y no sólo porque ello sea bueno para la autenticidad y frescura del control parlamentario, sino porque es imprescindible para la adecuada salud del sistema democrático mismo, aunque desde luego ello repercutiría muy sensiblemente en el terreno de la fiscalización parlamentaria.

³⁰ Hacia los años sesenta, se hizo tópica una bibliografía sobre el final de las ideologías, apoyada sobre las nuevas condiciones de la sociedad postindustrial, que muy bien podría quedar simbolizada en la obra de Daniel Bell, *The End of Ideology*, 1960; traducción española, publicada por editorial Tecnos en 1964. No se comparte aquí en absoluto la complacencia conservadora con que tal literatura fue recibida. Pero sí hay que aceptar, con la cara y la cruz que en el texto se insinúa, esto es, para bien y para mal, la disminución de la distancia ideológica producida en nuestro tiempo.

³¹ Gerhard Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Hablo de recuperar densidad teórica y no de ir hacia una indeseada reideologización de los partidos políticos, porque (comparto aquí lo que dice Nicolás Sartorius en un libro, muy sencillo, pero muy bien meditado)³² pienso que es de esto de lo que se trata. Es verdad que la ideología es tan sólo un estereotipado cliché que mistifica y congela la realidad, un rosario de dogmas respecto de los que únicamente se puede estar a favor o en contra, sin fisuras, y que eso no es lo que los hombres necesitamos para entendernos a estas alturas de los tiempos. Pero es igualmente cierto que tampoco necesitamos, por mucho que hayan cambiado las cosas, un pensamiento pragmático y unánime que lo único que supone para nuestro mundo de hombres occidentales, tan rico en pensamiento creador, es el ser (permítaseme decirlo con palabras que tomo prestadas de José Saramago, otra mirada incómoda ante el hecho de que hoy todo venga a ser “más o menos lo mismo”) “el fin de la creatividad”.

Entre lo uno y lo otro, los partidos deberían procurar ganar en teoría, esto es, en análisis severo y crítico de la realidad; un análisis mucho más elaborado que el actual que les hiciera salir de las acartonadas fórmulas hoy al uso (incluso de la violencia verbal con la que a veces pretenden ocultar sus deficiencias teóricas) y que les permitiera plantar al mismo tiempo sus diferencias sobre un suelo mucho más ponderado y constructivo. De que logren o no dar con bien este paso tan serio dependerá, en no pequeña medida, la suerte inmediata de muchos elementos del actual sistema constitucional. Y, por supuesto, la del control parlamentario.

El segundo aspecto irregulable del control encomendado a los parlamentos sobre el que creo que merece la pena incidir, aunque sea tan sólo para decir dos palabras (por lo demás, apenas tendría tiempo para otra cosa) es el relativo a la mentalidad con la que asumen y encarar dicha función los dos sujetos llamados a protagonizarla, tanto el controlador como el controlado. Fuera del problema de la mayor o menor distancia ideológica que medie entre ellos tampoco será posible avanzar demasiado en la definición de una función interventora del parlamento realmente vigorosa y renovada si, a la vez, no se modifican determinados hábitos a uno y otro lado del espectro institucional.

³² Nicolás Sartorius, *Carta abierta a los escépticos sobre los partidos políticos*, Ediciones Península, Barcelona, 1996, escribe en su página 15: “Otro factor que a mi juicio ha contribuido al desprestigio de los partidos ha sido una paulatina pérdida de sustancia teórica. Otros la llaman desideologización o pérdida de ideología, pero yo prefiero la primera expresión. Es más exacta y más adecuada. La ideología no deja de ser un tergiversado reflejo de la realidad pensada o, si se prefiere, la alienación del pensamiento a través de su petrificación. La teoría nace y regresa a la realidad, es como su síntesis significativa. Creo que es bueno que los partidos pierdan ideología, es decir, la parte religiosa de sus postulados, y que ganen en teoría, es decir, en contenido laico de su pensamiento. Lo malo es que ahora han perdido ideología sin ganar en teoría. Se han pragmatizado hasta tal punto que corren el riesgo de resultar banales, sin interés para las gentes, pues el pragmatismo elevado a categoría conduce, primero, a la indefinición y, luego, a lo indistinguible, lo que explicaría la terrible frase del *todos son iguales*. Igualdad que no se predica tanto de lo que dicen que son —derecha, centro, izquierda, extrema derecha o izquierda— sino de lo que realmente hacen, como si sólo existiera una única manera de hacer las cosas, o quizá como si sólo a través de un proceso de pérdida de sustancia ideológica fuese posible llegar al poder”.

Por parte del controlante, es preciso que deje de confundir, desde luego, cantidad con calidad de control. Sé que no es la primera vez que esta advertencia se hace. El profesor García Morillo ha llamado a esta equivocada concepción la “concepción stajanovista” del control y se ha esforzado por hacer comprender a quienes la practican que la presentación incontiente de miles de preguntas o el uso inmeditado de otros instrumentos fiscalizadores no guarda ninguna relación con la eficacia de tal actividad, sino que más bien repercute en su inevitable pérdida de interés.³³ Por supuesto, si se llegara a estatuir una función de control dotada de nuevo diseño y en manos de una oposición efectivamente constituida como titular de dicha tarea, esa actitud tendría que cambiar a favor de una preocupación mucho más rigurosa por el fondo de lo controlado, o no merecería la pena tomarse el trabajo que dicha reforma pudiera acarrear. Pero, además y sobre ello, se requiere, con mayor intensidad si cabe, que quienes están en un determinado momento en la oposición abandonen definitivamente esa mentalidad que hoy les lleva a creer que su función consiste en oponerse a todo por sistema. La vieja frase de Tierney, aquel político inglés del siglo XVIII que afirmaba que “el deber de la oposición no es proponer algo sino oponerse a todo”,³⁴ debe dejar de tener sentido para nuestra clase política cuando no está en el poder. Con mayor razón si, como aquí se propone, la oposición pasa a identificarse como una función llena de contenido, como un conjunto de tareas que es importante que alguien cumpla, y no sólo como una actividad obsesivamente orientada al acoso y derribo del que gobierna.

Por lo que respecta, en fin, al gobierno controlado y a la mayoría parlamentaria que lo apoya, el principal cambio de mentalidad tiene que consistir en que por fin entiendan ambos —a la postre, uno y mismo sujeto— el alcance colaborador que tiene la función de control cumplida por quienes se le oponen. Margaret Thatcher solía decir que la mejor información acerca del deficiente funcionamiento de su administración la recibía cuando acudía al parlamento para someterse a las preguntas de las demás fuerzas parlamentarias. Y de una manera próxima a ésta tiene que ver las cosas la mayoría, si queremos que su actitud reservada y obstruccionista (entendible hasta cierto punto, pero no más allá) no acabe dando al traste con cualquier intento renovador.

Pero el tiempo ha ido pasando y debo concluir. Lo hago con el justificado temor de que, de todas las previsiones que hice al comenzar esta exposición, tan sólo se haya cumplido una: aquella que indicaba que, cuando alguien se aventura a especular en un terreno como el que he pisado, corre todos los riesgos de decir tonterías. Sin embargo, aun eso lo doy por bien empleado si, como también dije al principio,

³³ Joaquín García Morillo, *Algunos aspectos del control parlamentario*, *op. cit.*, pp. 249-251. En la página 250 se relata el caso, verdaderamente extremo, de la presentación, por un solo diputado y de una sola vez, de 4 136 preguntas para respuesta por escrito.

³⁴ Tomo la cita de Isidre Molas, *La oposición en el parlamentarismo mayoritario*, *op. cit.*, p. 60.

una sola sugerencia aquí esbozada hubiera servido, al menos, para estimular eso tan necesario en nuestro tiempo que es la imaginación constitucional. Dicho de otra manera, si hubiera ayudado a convencernos de que ya es hora de dejar de hablar de la crisis del control parlamentario y de pasar a ocuparnos de su remedio.