

J. R. MONTERO y JOAQUÍN GARCÍA-MORILLO: *El control parlamentario*,
Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

Las investigaciones sobre el régimen parlamentario y, correlativamente, el Derecho parlamentario siguen en la actualidad, en bastantes ocasiones, lastradas por una serie de concepciones y explicaciones arquetípicas, que como símbolos mágicos se utilizan e intercambian para que, de manera excepcional, separarse de ellas u otorgarles un contenido distinto e innovador. En el ámbito de la incipiente doctrina española, esta deficiencia merece alguna justificación: se hace preciso, en un primer momento, andar con rapidez caminos trillados en otras latitudes para alcanzar estadios innovadores en el ámbito de la ciencia del Derecho constitucional y de la doctrina jurídico-parlamentaria, en particular. No obstante, el problema permanece centrado en que gran número de trabajos continúan en el campo de las reiteraciones conceptuales, mientras que resultan escasos los estudios que, partiendo de las bases sentadas en el Derecho parlamentario por la doctrina tradicional, realizan aportaciones de interés que se ajusten al actual desarrollo del régimen parlamentario, en general, y del sistema político español, en concreto. De manera ordinaria, los ensayos sobre parlamentarismo parten de un modelo ideal de Asamblea representativa con unas relaciones interorgánicas típicas, definidas por su origen histórico. Sin embargo, resulta más apropiado plantear los estudios en torno a los Parlamentos contemporáneos —entre ellos, las Cortes Generales— sobre la comprobación de la vigencia de los postulados que tradicionalmente han definido el régimen parlamentario y, llegado

el caso, reelaborar tales principios a la luz del actual desarrollo del parlamentarismo. En otras palabras, los ensayos sobre Derecho parlamentario no deben quedar limitados a cierto tipo ideal-histórico de Parlamento y a cómo permanece vigente en el modelo parlamentario objeto de estudio, sino que ha de destacar cuáles son las diferencias que se manifiestan entre ambos y cómo tales diferencias componen un nuevo modelo de institución parlamentaria.

Esta primera noción se contempla con la idea predominante en la doctrina que destaca y define los actuales regímenes parlamentarios como *parlamentarismo de transición*. Derecho parlamentario y régimen parlamentario son dos realidades concurrentes, pero no absolutamente identificables. El primero no puede asumir por completo al segundo, sin que tampoco sea posible minusvalorar su finalidad de normación de una realidad compleja y cambiante, el Parlamento y sus funciones. Por su parte, el segundo nace con anterioridad al primero y su evolución le hacen difícil de seguir normativamente. Un trabajo de análisis que persiga un mínimo rigor en el estudio del Parlamento no puede obviar el estudio de alguna de aquellas dos realidades. Conectado con la exposición, cuando se habla de *parlamentarismo de transición* se hace referencia a una multiplicidad de datos: la evolución del régimen parlamentario que lo apartan radicalmente de los modelos históricos originarios y que algunos consideran como únicos parámetros, a los que hay que acercar la realidad parlamentaria; los intentos del Derecho parlamentario por adecuarse, en su objetivo de racionalizar y sistematizar la práctica parlamentaria, al estado actual del régimen parlamentario; o bien, la disparidad existente entre unas disposiciones jurídicas que intentan atacar problemas nuevos en la práctica parlamentaria con soluciones históricamente desfasadas; o, en términos usados por los autores, «que los constituyentes tienen la constante tentación de buscar soluciones constitucionales a problemas del pasado que se presentan o van a presentarse en seguida de modo muy distinto» (pp. 159-160), etc. La noción de *parlamentarismo de transición* aparece opuesta a la idea de *crisis* del régimen parlamentario o del parlamentarismo de marcada naturaleza patógena, que parte de una confrontación negativa de la situación jurídico-parlamentaria presente y ese cierto modelo ideal-histórico de

obligada imitación; cuando no se utiliza la *crisis* del régimen parlamentario como coartada para restringir las facultades propias de la institución parlamentaria.

I

La presente obra parte de las dos ideas apuntadas y trata de analizar el control parlamentario según su estado actual frente a su origen y su desarrollo histórico, sin olvidar, en ningún instante, que el control parlamentario —como la propia institución representativa— se encuentra en un momento de cambio, de transformación profunda. Por ello, desde las primeras líneas se analiza el control parlamentario en el ámbito de la transformación que sufren tanto el Parlamento como sus facultades. Y, dentro de dichas facultades, adquiere un papel preponderante la actividad de control, la cual se desarrolla en una situación constitucional y social distinta a la existente en sus orígenes. Para los autores, el control parlamentario sigue llenando la fase central de la relación vigente entre Parlamento y Gobierno, pues media entre el nacimiento y la muerte del Gobierno, alcanza una mayor duración y se lleva a cabo de un modo continuado (p. 17).

Frente a esta concepción, manifestada en el conjunto de la obra, se alza una postura doctrinal —muy en la línea de los autores que hablan de *crisis* del régimen parlamentario— que estima no existe el control parlamentario, porque el Parlamento carece de la facultad de sancionar al Gobierno, tras comprobar el incumplimiento del programa de gobierno sobre el que se sustenta la relación de confianza. Los autores del libro comentado, por su parte, despliegan toda su argumentación con el objetivo de demostrar que el control parlamentario es una institución viva y efectiva en el actual régimen parlamentario, aun cuando presente perfiles renovados, y es una institución nítidamente diferenciada de otra institución parlamentaria, la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y los mecanismos para exigirla.

Destacan poderosamente en la estructura de la obra tres capítulos: (i) El primero, dedicado especialmente a fijar una noción de control parlamentario, así como su contenido, fundamento y alcance

presentes de una manera abstracta y dentro del ámbito constitucional español. Junto a esa delimitación del control, se trata el tema de la supuesta crisis del mismo, consecuencia inmediata de la «crisis» del régimen parlamentario, y de la afirmación del control sobre los postulados que rigen los regímenes parlamentarios vigentes. (ii) El tercer capítulo de la obra, dedicado a un tema tan crítico y reciente como es el control de la facultad legislativa del Gobierno por las Cortes Generales, su tradicional titular. Ciertamente, resulta de interés en esta parte de la obra la aguda distinción que se marca entre los controles jurídicos de la legislación gubernamental y los controles políticos. (iii) El cuarto capítulo, que afronta en profundidad un tema delineado en la primera parte del libro, esto es, la distinción entre el control parlamentario y la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento. El capítulo trata la responsabilidad política y los mecanismos a través de los que se evidencia, con un acertado análisis de la real eficacia de la institución de la responsabilidad, así como de la inutilidad de los «mecanismos racionalizadores» del régimen parlamentario propios de postguerra.

Los capítulos segundo y quinto, por supuesto, no desmerecen el resto de la obra y hacen valiosas aportaciones en torno al nuevo sentido que adquieren los tradicionales medios de control parlamentario —adquisición de información por las Cámaras de las Cortes Generales, las preguntas y las interpelaciones parlamentarias y las comisiones parlamentarias de investigación dentro del ordenamiento constitucional español— y en torno a la efectividad de los tradicionales instrumentos parlamentarios dirigidos a hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno. Pese a ello, el carácter eminentemente procedimental que adquiere cualquier estudio profundo, tanto de los mecanismos propios de la actividad rogatoria y de control de las Cortes, como de la moción de censura y de las mociones de reprobación individual, hacen menos interesante tales partes a este comentario de la obra.

II

El trabajo parte de una acertada delimitación del concepto de control, así como de su fundamento y fines. Para determinar el ámbito del control parlamentario se utiliza un concepto esencial, el

de *garantía constitucional* —paralelo al de garantía jurídica—, entendida como «instrumento de tutela asignado a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y de los actos de otro órgano» (p. 53). Dentro de la garantía constitucional se encuentran integrados dos elementos: 1) El *parámetro*, como confrontación del comportamiento objetivo de garantía con las normas o principios que deben informarlo (página 26), en cuyo ámbito se desarrolla el control parlamentario. 2) El elemento correctivo o sancionatorio, consecuencia de la verificación realizada en el ámbito del primer elemento y en el que se encuentra la institución parlamentaria de la responsabilidad política.

Delimitada la garantía constitucional, se define el control parlamentario como «la actividad parlamentaria encaminada, a través de un multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de exigencia de la responsabilidad política del Gobierno» (pp. 35-36). Mientras que son propios del control parlamentario diversos caracteres: producirse entre órganos ligados por relaciones no jerárquicas, efectuarse *a posteriori*, ser necesario o potestativo y ser un control de oportunidad.

El control parlamentario con estos perfiles es asumido por la Constitución española desde los artículos 66, 82 y 86 al Título V dedicado a las relaciones entre las Cortes y el Gobierno. Aun cuando es preciso resaltar que el sistema español viene caracterizado por el reforzamiento jurídico-constitucional de las facultades de control de las Cortes, a las que se concede un *bloque de poderes* de control parlamentario amplio en su objeto de actuación e intenso y con amplios efectos jurídicos, políticos y electorales (página 44).

No obstante, el ejercicio de las facultades de control parlamentario en el sistema español —como en el resto de los sistemas políticos contemporáneos— se encuentra alterado por la evolución que ha sufrido un régimen parlamentario mediatizado por la actuación de los partidos políticos y por el incremento de la actividad inter-

ventora del Estado (pp. 46 a 48). Es decir, en un parlamentarismo basado en una fuerte división entre mayoría y minoría los mecanismos de control se ejercitan y persiguen unos fines bien distintos a los que la institución poseía en los orígenes constitucionales. Las conclusiones producto de esta idea se ligan sin problemas a la noción de control mantenida en la obra: (i) La responsabilidad política y los mecanismos para exigirlos quedan al margen del control parlamentario, dado que, de ordinario, la mayoría evitará que se formalice la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. (ii) Los presupuestos de la eficacia del control adquieren nuevos perfiles, pues no se controla sólo al Gobierno, sino también a la mayoría que los sustenta (p. 57) al confrontarse dos parámetros, dos direcciones políticas diferentes, el de la mayoría y el de la minoría (pp. 57-58). (iii) La utilidad del control ejercido por la minoría se sustenta en que sepa poner a disposición de órganos ajenos al Parlamento elementos de juicio que no podrían serles suministrado si no es por el ejercicio de dicha actuación parlamentaria. (iv) El sujeto sancionador no coincide con el controlante (p. 59).

III

Obviando en este comentario el capítulo segundo dedicado al estudio de la actividad de información parlamentaria, a las preguntas, a las interpelaciones y a las comisiones de investigación, resulta interesante dedicar algunas palabras al estudio realizado por Montero y García Morillo del control de la legislación gubernamental de urgencia —que adopta la forma de Decreto-ley en el ordenamiento español— y de la legislación delegada —denominada «Decreto legislativo» en la Constitución de 1978—. El control en la legislación de urgencia se realiza en la *convalidación* de la disposición normativa en el Congreso de los Diputados (pp. 97 y 98); el acto de control se realiza *a posteriori* y con criterios de oportunidad (p. 97), quedando el control de legalidad al ámbito de los órganos jurisdiccionales competentes (pp. 96 y 97). Por su parte, el control parlamentario de la legislación delegada se concreta en el conjunto de medidas que adopta el Parlamento eventualmente con el fin de verificar si el resultado de la delegación se corresponde con la voluntad del órgano delegante (p. 109). Este control se funda-

menta, por un lado, en la excepcional atribución de potestad legislativa a un órgano distinto del titular ordinario y, por otro lado, en la existencia de una previa delegación, de cuyo correcto uso es guardián el órgano delegante (pp. 109-110).

IV

La última referencia de este comentario debe dedicarse imprescindiblemente al estudio que la obra realiza en vías de delimitar la virtualidad de la responsabilidad política en sus dos vertientes, difusa e institucional. La responsabilidad política del Gobierno no se circunscribe a los mecanismos constitucional o reglamentariamente previstos para exigir las consecuencias propias que de ella se deriven: la responsabilidad gubernamental, como tal, es un postulado esencial del régimen parlamentario. Tal institución parlamentaria se deriva de una *relación* entre dos sujetos constitucionales (Parlamento y Gobierno) y supone una *cualidad* esencial del Gobierno en cuanto órgano constitucional dotado de poder político y ejercitado de acuerdo con unos parámetros, cuyo quebrantamiento puede incidir en la vida del Ejecutivo (p. 129). En otras palabras, la autonomía de la que goza el órgano gubernamental, consecuencia de la investidura parlamentaria, le faculta para la más o menos libre determinación de la prelación de objetivos a cumplir y para la elección de los medios más apropiados en su satisfacción; dicha actuación produce una valoración, positiva o negativa, del Parlamento sobre criterios políticos, de la que se puede derivar una petición de responsabilidad política gubernamental.

El control parlamentario, según se indicó en los inicios de este comentario, es capaz de cumplir un papel importante dentro de la dinámica de la responsabilidad del Gobierno. La actividad de control se centra en la confrontación de cierta actuación gubernamental con determinados criterios en sede parlamentaria; tal verificación puede destacar la inadecuación de la actividad de gobierno a las previas orientaciones parlamentarias y cuestionar la relación fiduciaria que liga a los dos órganos constitucionales (Parlamento/Gobierno); y, a partir de esta situación, el Parlamento puede estimar necesario exigir responsabilidad política al Gobierno y, llegado el caso, sustituirlo (p. 126). Mas, no admite mayores problemas

al aceptar otras causas que quiebre la citada relación fiduciaria. Así ocurre, por ejemplo, en aquellos casos en los que la responsabilidad gubernamental es exigida por la propia mayoría a consecuencia de un cambio en la correlación de las fuerzas que la forman.

Una idea que aparece reiteradamente en la lectura de los últimos dos capítulos de la obra es la de que la responsabilidad política es independiente, anterior y bastante más amplia que los mecanismos constitucionales previstos para su efectividad. Ello es así, puesto que la responsabilidad política desciende de un principio nuclear en la lógica del sistema parlamentario, según el cual allí donde exista responsabilidad a cargo de un órgano constitucional, hay un modo de hacerla valer ante el Parlamento (p. 194). Ciertamente, buena prueba de esta afirmación se encuentra en la implantación a través de una costumbre constitucional en ordenamiento español de las mociones de reprobación parlamentaria, dirigidas a sustituir a uno o varios miembros del Gobierno (pp. 192 a 199); ella, con independencia de la ausencia de consecuencias jurídico-constitucionales que el planteamiento y aprobación de las mociones individuales pueda conllevar.

La presente obra —conectando con el principio del comentario— encaja perfectamente en el ámbito de los trabajos que, dentro de las limitaciones impuestas por los propios autores (pp. 42 y 43) y por la naturaleza divulgativa de la publicación, tratan un tema de Derecho parlamentario y sobre el régimen parlamentario, a través de utilizar la tradición histórica como punto de partida y de aportar una serie de principios que marcan la vigencia actual de la institución parlamentaria investigada; sin perder de vista el ámbito referencial que impone el ordenamiento constitucional español. Por tanto, nos encontramos ante un libro a imitar en sus propósitos, método y logros que realiza un encomiable esfuerzo de clarificación, conceptualización y simplificación del control parlamentario, sus elementos y los mecanismos que lo posibilitan. Mas cuando, ante la ineficacia práctica manifestada por los mecanismos constitucionales encaminados a la demanda de responsabilidad política al Gobierno —la moción de censura y las mociones de reprobación— se manifiestan con objetivos y resultados más propios de las instituciones de control parlamentario que de las instituciones sancionatorias.