

LA FUNCION DE CONTROL Y LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO MANIFESTACIÓN DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES.—3. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO ELEMENTO DE UNA FUNCIÓN DE GARANTÍA.—4. CONTROL JURÍDICO, CONTROL POLÍTICO Y CONTROL SOCIAL.—5. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN.—6. LIMITACIONES DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente han aparecido diversos estudios sobre el control parlamentario o sobre los controles constitucionales en general. En ellos se trata, junto a otros aspectos, de su carácter o naturaleza, procurando dar una explicación coherente y fundada de esta función en comparación a otras que se desarrollan en el Estado.

En tales publicaciones, de las que más tarde se dará cumplida cuenta, se hace una crítica de las consideraciones expuestas sobre el particular por el autor de estas líneas. Estas críticas, por su reiteración, me han movido a retomar el tema, no sin estar muy seguro de estar incurriendo en un debate puramente teórico, de escasa repercusión práctica, cuando precisamente tantos otros aspectos de nuestro edificio constitucional reclaman la atención de los estudiosos. No obstante, esta disputa doctrinal me ha parecido finalmente provechosa no tanto por permitirme aclarar mis opiniones, no muy comprendidas, y hacer a mi vez la crítica de las críticas recibidas, sino muy especialmente porque creo que resume la polémica y hasta la oscuridad sobre el lugar de la ciencia del Derecho constitucional. Pues, como veremos, o no se parte de un concepto muy claro sobre el método utilizado para explicar las funciones del Estado y las parlamentarias en particular o, partiéndose del mismo, se produce una desviación incoherente en el camino razonador.

Pero antes de pasar a la dúplica de las contestaciones recibidas, permítaseme hacer una apretada exposición de mi concepto del control parlamentario como exponente de los controles constitucionales que sirva de marco a los epígrafes posteriores.

2. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO MANIFESTACIÓN DE LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES

Tradicionalmente se han incluido en la función de control parlamentario una serie muy variada de actos y manifestaciones: desde las mociones de censura hasta las preguntas de los Diputados al Gobierno, pasando por una amplia gama de trámites (interpelaciones, resoluciones, sesiones informativas, Comisiones de investigación, mensajes e informes del poder ejecutivo, etc.). Ante tan variado surtido de actos, la definición de control parlamentario o de la función de control ha adolecido de una buena dosis de ambigüedad y cortedad. Se ha dicho así que el control consistía en la fiscalización del Gobierno por el Parlamento, en una actividad que determinaría una presión o influencia del segundo sobre el primero. A través de estos medios los diputados y grupos parlamentarios denunciarían los errores y omisiones del Gobierno, forzándole a corregir su comportamiento presente o futuro. Y trasponiendo estas consideraciones a la función de control en general, esto es a los controles constitucionales, resultaría que el mismo se definiría por esas notas de presión política, influencia indirecta, crítica partidista, apelación a la opinión pública, etc.

Pero semejantes explicaciones, que pueden resultar muy oportunas en el campo de la ciencia política o de la sociología, no son tales para el Derecho. Para empezar, esas notas de crítica, denuncia o influencia se presentan en mayor o menor grado en todas las funciones parlamentarias, como corresponde a la naturaleza eminentemente política de una Cámara representativa. ¡Cuántas veces no se presentan proposiciones de Ley o enmiendas sino con el puro deseo de criticar u hostigar al Gobierno!, y ¡cuántas veces no se utilizan los debates presupuestarios sino con el propósito de denunciar ante la opinión pública supuestos yerros gubernamentales! *Siendo así propio de todas ellas no puede servir para definir a una en particular y, de otra parte, mientras que el Derecho necesita*

manejar categorías formales y, por tanto, perfectamente delimitadas nada de ello ocurre con esas notas definitorias a que nos hemos referido. Y es que, como ya admitiera LABAND y recogiera después CARRE DE MALBERG, la ciencia del derecho no debe atender a los fines de los actos y de las instituciones, sino a su estructura, a sus elementos y, ante todo, a sus efectos en derecho. Valorar y determinar cuándo aparece esa crítica o influencia supuestamente definitoria del control y dónde empieza y acaba es tarea que juzgamos muy difícil para el jurista. Quedan siempre sin explicación en esas teorías la equiparación que acaban efectuando dentro de una misma función de actos tan heterogéneos jurídica e, incluso, políticamente, como una simple pregunta al Gobierno y una moción de censura. Pues, ¿puede acaso colocarse en el mismo «cesto» una moción de censura con capacidad para derribar al Gobierno y una de tantas preguntas que pasan sin pena ni gloria por las publicaciones de las Cámaras?

Por ello hemos sido partidarios de construir un concepto formal que, lejos de estas imprecisiones y limitaciones, proporcione un asidero más firme y seguro. Y así, y en base a previas aportaciones doctrinales, hemos defendido que el control constitucional en general y el parlamentario en particular sólo se producen cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a la facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos en derecho. (En nuestras obras *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, 1982, y *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, puede verse una exposición más detenida de estas consideraciones.) La convalidación de un Decreto-ley por el Congreso sería un acto típico de esta función de control por cuanto entrañaría un juicio o valoración sobre una actuación de un sujeto, en este caso del Gobierno, al disponer esta medida de urgencia, unida a la facultad de mantener o derogar esa disposición. En cambio, la formulación de una simple pregunta no merecería esta valoración, pues siendo dudosa que conllevara siempre un juicio o valoración sobre la conducta del Gobierno, lo que es seguro es que no implicará esa consecuencia sancionatoria —de aprobación o prohibición— de la actitud cuestionada.

Ante esa situación hemos preferido clasificar a las *preguntas*

como instrumentos de información. E igual hemos hecho con otros medios más o menos afines como las *interpelaciones* y las *Comisiones de investigación*. No dudamos que desde una perspectiva sociológica o política puedan definirse como manifestaciones de la función de control. Sin embargo, para el Derecho, que es el prisma que a nosotros ahora nos interesa, no son más que instrumentos de información, puesto que sus efectos jurídicos se agotan en la obtención de una serie de datos, noticias o conocimientos. Que después esta información se explote con fines diversos eso ya es otra cuestión, en cuanto se produce en un momento diverso y en todo caso sin relación cierta con la regulación positiva de esos mecanismos.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO COMO ELEMENTO DE UNA FUNCIÓN DE GARANTÍA

La primera crítica a la que debo referirme es la que figura en la obra de J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1985, y a la del mismo autor junto a J. R. MONTERO GIBERT, *El control parlamentario*, Madrid, 1984. Me limitaré a continuación a los puntos de divergencia, sin referirme a los de coincidencia —que no son pocos— con las obras citadas, tan sugerentes por lo demás en muchos aspectos.

Muy sucintamente, afirman estos autores que el control en general y el parlamentario en particular no pueden definirse por esas dos notas que antes hemos defendido (confrontación o juicio de una determinada acción, por un lado, y medida sancionatoria, por otro), en cuanto encierra una confusión entre dos conceptos diferentes: el de control y el de garantía. A su modo de ver, el control se agota en la pura actividad de comprobación o examen, lo que supondría dejarlo reducido al primer momento de los dos que nosotros hemos defendido; en cambio, la garantía sería una realidad más amplia, que englobaría al control así entendido seguido de la adopción de una medida sancionatoria, que eventualmente consistiría en exigir responsabilidad política al Gobierno. La sanción se excluiría así del control, para, en su lugar incluirla en esta función más amplia —y comprensiva de la primera— que sería la de garantía constitucional.

Pero, si no hemos entendido mal, las diferencias con nuestra concepción son hasta ahora puramente nominales, más de denominación que sustantivas. En realidad, lo que hacen estos autores es llamar «función de garantía» a lo que nosotros hemos denominado «función de control», pues sus elementos estructurales son los mismos en ambos casos: el enjuiciamiento de una actitud seguido de la facultad de adoptar una medida correctora. El control resulta definido como *elemento constitutivo* de la función de garantía, sin la cual, por tanto, no podría ésta producirse, y, a su vez, esta última sirve de *fundamento* al primero, con lo que tampoco el control podría explicarse sin relación a la finalidad y a la potestad sancionatoria que guarda la garantía. Hay así los mismos elementos que nosotros hemos defendido, bien que con una denominación distinta. Que los autores referidos digan que el término control deba limitarse para el primer momento (juicio o revisión) testimoniaría sólo eso: una diferencia terminológica. Así las cosas, la discusión se quedaría en una mera logomaquia.

Una de las justificaciones que aportan los autores para este cambio terminológico es la inconveniencia que, según ellos, supondría la utilización de la voz control en el sentido bímembre por nosotros defendido. Recuerdan que la Real Academia admite dos acepciones para este sustantivo (intervención o inspección, por un lado, y dominio o mando, por otro), de los cuales sólo la segunda podría armonizarse con nuestra explicación, al tolerar una disposición correctora, pero no así la primera, que alude a una actividad de mera revisión o comprobación. Siempre según estos autores, debe preferirse esta última significación, pues, aun siendo un galicismo, resulta más cercana a nuestro universo cultural latino que la anterior, de origen anglosajón.

Pero aunque demos por buenos esos significados de las dos acepciones, no vemos nosotros reparo en utilizar una u otra, en cuanto admitidas ambas por la Academia y, por consiguiente, igualmente legítimas.

De otra parte, la expresión control con el alcance que le hemos dado parece cuadrar mejor con el reconocimiento expreso de esta función en el artículo 66, 2 de la Constitución que, en cambio, para nada se refiere a la función de garantía constitucional. Si el control

no fuese más que un elemento constitutivo de esa supuesta función quedaría vacío de contenido su reconocimiento en el precepto citado, esto es, sin propiedad o sustantividad jurídica. Pues en la concepción de GARCÍA MORILLO y de MONTERO GIBERT el control, entendido como verificación, parece explicarse en función de la segunda fase de la garantía constitucional. No obstante, hay que reconocer que también estos autores parecen defender en otras ocasiones que el control puede existir por sí mismo, sin esa relación con la garantía, pero esto, a nuestro juicio, plantea un problema de compatibilidad con lo anterior y contribuye así a complicar su teoría.

Esto último nos lleva precisamente a otro de sus puntos débiles. Pues tras haber afirmado que la sanción es el segundo elemento o fase de la función de garantía constitucional, se nos dice que es contingente, en el sentido de que puede existir o no, con lo cual habría casos en que la función de garantía se limitaría al puro acto de control, sin sanción. Con ello se llega a definir una función con un elemento constitutivo que luego resulta no ser tal, pues puede presentarse o no, metiendo en la definición un factor que por su eventualidad no goza de poder definitorio. Lo cual, por supuesto, no tiene nada que ver con el signo que deba tener la sanción para el sujeto controlado, pues, como advierten los propios autores, la misma puede consistir tanto en una aceptación como en un rechazo de la actividad enjuiciada.

Tampoco comprendemos en la obra exclusiva de GARCÍA MORILLO que, tras criticar la definición del control constitucional sobre la base de influencia ejercida por unos órganos constitucionales sobre otros, por conducir a considerar control todo mecanismo generador de una influencia, diluyendo así la noción jurídica del control, consideración que compartimos plenamente, no comprendemos —repetimos— que más adelante se acabe incluyendo en la definición del control su capacidad para «producir consecuencias diversas y entre ellas la exigencia de responsabilidad» y «una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado». Se produce así lo que ya habíamos denunciado en la introducción: se parte de una concreta y rigurosa premisa metodológica que luego resulta olvidada. No comprendemos que si se quiere construir

un concepto jurídico del control se manejen criterios tan poco formales, importados de la ciencia o sociología políticas.

Cuando, por nuestra parte, catalogamos a las preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación como instrumentos de información (o inspección) lo hacíamos para dar explicación de una serie de supuestos que, de otra forma, quedarían extramuros de la definición. A pesar de la aparente «superficialidad» o «limitación» de esta teoría es lo cierto que la misma da cuenta desde una perspectiva jurídica de numerosas aplicaciones de estos mecanismos, los cuales no se reducen, como defienden los autores mencionados, a una revisión, juicio o comprobación de acciones previas del Gobierno, sino que también pueden abarcar acciones diversas. Así, no es raro el caso en que se inquiere a través suyo información del Gobierno, sobre sus propósitos en tal o cual materia, contemplando así actuaciones futuras, o en que se requiere la facilitación de ciertos datos objetivos (estadísticos, volumen de operaciones, de inversiones, etc.), lejos de una finalidad propiamente revisora. Creemos que estos supuestos —no extraños en la práctica—no pueden explicarse con teorías que defienden el control como actividad revisora o enjuiciadora de acciones previas.

Las consideraciones anteriores se manifiestan de modo particular en las Comisiones de investigación. A título de ejemplo puede recordarse que durante la II Legislatura se formó en el Congreso de los Diputados la Comisión de investigación sobre «la fecundación in vitro». Con la misma se abordaba un problema social de primera magnitud, pero sin constituir una actividad de revisión, inspección o control sobre el Gobierno. Al modo de lo practicado en el Congreso norteamericano, se trataba de reunir información y documentación sobre una realidad determinada, con el propósito de proporcionar una base de juicio a los representantes populares, que muy posiblemente servirá para un futuro tratamiento legislativo del tema. Es por ello que actividades como las del ejemplo parecen corresponder mejor a su definición como actividades o instrumentos de información que de control en el sentido antes recogido. El mismo ejemplo pone también de manifiesto que estos mecanismos no siempre recaen sobre actuaciones previas, ni siquiera sobre una actuación del Gobierno, aunque ello sea bastante

frecuente, sino que también cabe que afecten a actividades futuras y/o de otros sujetos y, entre ellos, de los propios ciudadanos.

Pero, por otra parte, lo que más sorprende en estas nuevas teorías es que, tras haber excluido del concepto de control la nota de la sanción, se acaben estudiando como manifestaciones cuyas determinadas decisiones que encierran esta consecuencia. Así, la convalidación de los Decretos-leyes por el Congreso de los Diputados implica, según el artículo 86, 2 de la Constitución, que la Cámara se pronuncie sobre su convalidación o derogación, por lo que hay una medida obstativa o punitiva que excede la pura revisión o comprobación de una acción previa. Circunstancia parecida se produce con la moción de censura. Su tramitación no se limita al puro enjuiciamiento o confrontación del comportamiento gubernamental, sino que incluye la posibilidad de derribar al Gobierno e incluso de elegir un nuevo Presidente. Ciertamente, casi nunca se produce hoy día la sustitución de un Gobierno por otro a través de la moción de censura, como tampoco se ha presentado ningún caso hasta ahora de derogación de un Decreto-ley en el trámite del artículo 86, 2 de la Constitución. Pero lo que no cabe duda desde una perspectiva formal, constitucional si se quiere, es que ambas decisiones encierran toda su potencialidad sobre el mantenimiento o repudio de un Gobierno, o sobre la conservación o rechazo de una disposición de urgencia desbordando la pura labor de comprobación o inspección. A la vista de ello nos parece difícil incluir ambas manifestaciones en una supuesta función de control que no lleve aparejada esta facultad sancionatoria.

Por todo lo anterior, seguimos pensando que la clasificación que mejor cuadra a las preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación es la de instrumentos de información del Parlamento. Y lo mismo acontece con otros procedimientos establecidos: informaciones procedentes del Gobierno y de otros órganos y autoridades al amparo del artículo 109 de la Constitución, sesiones informativas en Pleno y Comisión, informes procedentes del Defensor del Pueblo (artículos 32-22 de la Ley Orgánica 2/1982), informes y memorias del Consejo General del Poder Judicial (artículos 108 y 109 de la Ley Orgánica 6/1985), etc.

4. CONTROL JURÍDICO, CONTROL POLÍTICO Y CONTROL SOCIAL

4.1. *Precisiones previas*

La segunda consideración a la que debo referirme es la de M. ARAGÓN REYES, contenida en un ambicioso estudio publicado hasta ahora en modo fragmentario: «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional* número 17/1986, y «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político de UNED*, número 23/1986.

Parte ARAGÓN de que el control tiene siempre, a pesar de sus multiformes manifestaciones, un sentido unívoco, consistente en la limitación del poder para impedir que caiga en la arbitrariedad o el despotismo. Sin embargo, no existe un único concepto de control, sino tres (jurídico, político y social), todos ellos de interés para el Derecho constitucional. La diferencia entre estos tres conceptos radica en el grado de penetración que cada uno de ellos sufre por el Derecho positivo. El primero es una actividad de revisión de un sujeto de la actividad de otro, pero una revisión objetivada, regulada casi plenamente en las normas, que tiene como parámetro la legalidad vigente. Se trata de una actividad necesaria, puesto que no depende la voluntad del controlante, y reglada, puesto que excluye toda discrecionalidad. Su ejemplo más claro sería la actividad judicial, cuyo cometido no es otro que aplicar las leyes. La característica de este control es la facultad de sanción de la actividad controlada, esto es, la posibilidad de corregirla. En cambio, el control político está también regulado por el Derecho, pero de un modo más superficial: se establece quiénes son el controlante y el controlado y poco más. No hay un parámetro objetivo con el que confrontar la actividad enjuiciada, y si lo hay, éste es disponible para el controlante, en el sentido de que su actuación es voluntaria y libre, basada en criterios de oportunidad y no de legalidad. Se ejercita por órganos políticos como el Parlamento y con criterios de interpretación puramente políticos. Se diferencia especialmente del control jurídico en que aquí no necesariamente se presenta esa potestad obstativa, sancionadora, sino sólo de modo excepcional. Sus efectos son puramente políticos, sanciones indirectas.

tas, como puede ser el desgaste y crítica del Gobierno ante la opinión pública en el caso del control parlamentario, paradigma del control político. Precisamente por eso, todas las actuaciones parlamentarias, salvo tal vez la legislativa, obedecen a esa función de control. Y así, preguntas, interpelaciones, Comisiones de investigación, mociones, incluidas las de censura, serían expresión de este control político. Por último, el control social es el menos permeado por el Derecho. Aquí ni siquiera están determinados los sujetos y procedimientos del control. Se trata de un control difuso, producto del ejercicio de las libertades reconocidas a los ciudadanos, legítimo, por tanto, y por lo mismo de interés para el Derecho Constitucional.

Termina ARAGÓN con unas atinadas consideraciones sobre el sentido del Derecho constitucional, en los que denuncia unas «confusiones» sobre el particular, que creo me tienen, en parte, como destinatario, aunque sin mencionarme expresamente, por haber intentado construir un concepto jurídico del control. Advierte este autor que la regulación por el Derecho de un determinado fenómeno no lo hace cambiar de naturaleza, no la «juridifica». Por eso, una actividad tan netamente política, como es la desplegada por el Parlamento, no se convierte en realidad jurídica por el solo hecho de estar contemplada en la Constitución. De esta forma —intuyo— no se podría hablar de un concepto jurídico del control parlamentario o de otros sujetos políticos. El jurista, sigue diciendo ARAGÓN, debe respetar la esencia de cada fenómeno, pues lo que le caracteriza es la aplicación de un método determinado. No se trata de estudiar su contenido material, sino tan sólo su regulación jurídica.

Estas últimas afirmaciones parecen suscribibles en buena parte. Lástima, en cambio, que ARAGÓN no sea consecuente con las mismas a lo largo de su interesante, documentado y meritorio trabajo, hasta el punto de incidir en esa confusión sobre el Derecho Constitucional que se quiere atajar. Pues, como veremos, hay una crasa contradicción entre estas afirmaciones y las conclusiones a las que llega, amén de con otros comentarios suyos.

No seré yo quien discuta la obligación del jurista de atenerse a un método jurídico en sus indagaciones. Precisamente las obras

a las que se refiere la crítica, y de la que ya hice mención, están presididas por la aspiración de dar con un concepto puramente formal de los procedimientos y figuras parlamentarias, sin incrustaciones de otras ciencias. Y la cita efectuada de CARRE DE MALBERG revela bien claramente mi convicción de que las teorizaciones del constitucionalista, en su dimensión de jurista, deben limitarse a los elementos estructurales y, sobre todo, a los efectos ante el Derecho de las figuras estudiadas, sin consideraciones metapositivas (por supuesto, que sin entender el dato positivo en su mera literalidad). Es más, dudo personalmente que a efectos científicos haya realidades esencialmente políticas o esencialmente jurídicas, antes bien considero que una misma realidad puede contemplarse simultáneamente por distintas ciencias, cada una con su método particular, sin que la misma devenga privativa o prioritaria de una de ellas, esto es, que por su esencia pertenezca a una esfera determinada del conocimiento, aunque admita subalternamente su consideración por otras como parece entender, en cambio, ARAGÓN. En definitiva, todo depende del cristal con que se mira.

La norma positiva puede ser una realidad jurídica para el jurista en cuanto sólo ve en ella un mandato que organiza la convivencia entre los miembros de una comunidad. Pero esa misma norma puede ser para un sociólogo un mero producto de la influencia de determinados grupos de presión, ideologías o fuerzas políticas. Y para el materialismo histórico no será más que la expresión de la lucha de clases en el seno de una sociedad. Y para el politólogo será el resultado de un determinado proceso de decisiones, con reflejos y consecuencias en el sistema político de que se trate. Una ley no es una realidad «materialmente» política, mientras está en proceso de elaboración parlamentaria, para devenir una realidad «materialmente» jurídica en el momento en que pasa a formar parte del Derecho positivo, a raíz de su promulgación, según opina ARAGÓN, ya que sustantivamente no pertenece a ninguna parcela científica en particular, y es susceptible de sufrir una pluralidad de enfoques metodológicos en pie de igualdad, antes y después de su aprobación. Y lo mismo podría decirse de otros ejemplos que este autor expone. En definitiva, voy más allá de sus premisas, pues sin pararme en cuál es el *ontos* de una rea-

lidad determinada, creo que a efectos de su tratamiento científico puede ser indiferente.

Por esto mismo no creo haber caído en el error que me achaca ARAGÓN de transformar la «esencia» de la realidad estudiada en función del método, en este caso jurídico, empleado. En ningún lugar he dicho que el juicio del Parlamento sobre el Gobierno a raíz del control sea un juicio de naturaleza jurídica, o que jurídica sea la valoración por el primero de la actuación del segundo. Al contrario, me refiero en repetidas ocasiones al control *político* que efectúan las Cámaras parlamentarias, que tiene como parámetro no necesariamente las normas constitucionales, sino principios y valores no formalizados y, por tanto, políticos, y al *programa político* del Gobierno como pieza sobre la que gira la vida parlamentaria. Lo que he intentado, con mejor o peor fortuna, es crear un concepto jurídico de ese control político que efectúan las Cámaras, a las que siempre he reconocido como órgano de funciones eminentemente políticas y nada más.

Item más, estoy, en general, de acuerdo con la expresiva contraposición que hace ARAGÓN de los caracteres distintivos del control político y de lo que él llama control jurídico: libre y basado en criterios de oportunidad, el primero, y objetivado y sujeto estrictamente a las normas positivas, el segundo.

Pero siguiendo en el terreno de las precisiones, también he de rechazar que al hablar del carácter de medio de información de las preguntas e interpelaciones haya olvidado su sentido fiscalizador. Al contrario, utilizo «información» casi como sinónimo de «fiscalización», puesto que evidentemente se trata de acciones íntimamente interrelacionadas, y en este sentido puede verse lo escrito de la página 374 de mi *Derecho Parlamentario español*.

4.2. *Concepto jurídico y concepto político del control*

Pasemos ahora a discrepancias de mayor envergadura, como es la que se produce con la defensa de ARAGÓN, de que la ciencia del Derecho Constitucional tenga que vérselas con tres conceptos del control (jurídico, político y social). Partiendo de la base de que el constitucionalista sea un jurista, esto es, que aplique un

método jurídico, no parece que pueda construir en cuanto tal un concepto que no sea jurídico y, por tanto, han de sobrarle el «político» y el «social». Ciertamente, el control puede tener incluso para el constitucionalista distintas formas y manifestaciones, y en cuanto tales formas y manifestaciones cabe distinguir entre controles jurisdiccionales, políticos, administrativos, sociales, etc. Pero si ha de buscarse un *concepto*, y teniendo en cuenta que se está utilizando una perspectiva jurídica, sólo cabe formar un único concepto, por supuesto que jurídico. No comprendo, para decir la verdad, que tras insistir tantísimo en las limitaciones del método jurídico se acabe proponiendo la formación por un jurista de un concepto político y un concepto social, contrapuestos a un concepto jurídico de significado muy distinto. ¿Aceptaríamos que por un civilista o por un procesalista se construyesen conceptos «políticos» o «sociales»? No vemos por qué la respuesta debiera ser diferente en el caso del Derecho constitucional, al menos en la medida que se estudie como rama jurídica. Esta sí que nos parece una auténtica «confusión» metodológica, aunque de todas formas hay que reconocer que resulta harto frecuente en nuestra disciplina, incluso entre los que se manifiestan partidarios de una concepción formal.

Ciertamente, los problemas constitucionales pueden estudiarse desde distintas perspectivas, muchas de ellas interrelacionadas, pero no sé si es muy correcto barajar conceptos de otras ramas una vez que se ha optado por una concreta. *El constitucionalista se enfrenta a una realidad en buena parte política, y necesita conocer y hasta manejar consideraciones políticas, al igual que históricas, sociológicas, etc., pero las teorías que construya con su método, si es que éste tiene algo de específico, tienen que ser propias y diferentes, amén de armoniosas con otras ramas del Derecho.* De la misma forma que el arquitecto que desea elaborar un proyecto de edificación tiene que conocer las características del suelo en que pretende construir, sin que este hecho le transforme en edafólogo, también el constitucionalista-jurista necesita conocer elementos y facetas políticas, pero sus conclusiones, construcciones y método no deberán ser más que jurídicas. En definitiva, el politólogo puede y debe establecer un concepto político del control, que no necesariamente debe coincidir con el que haga el ju-

rista, pero ni el primero debe meterse en teorizaciones jurídicas, ni el segundo hacer lo propio con políticas. La ciencia del Derecho constitucional puede dar explicaciones y conceptos hasta de lo propiamente político, y la ciencia política construir conceptos de realidades absolutamente reguladas por el Derecho. Ejemplo de lo primero sería precisamente el estudio jurídico de un órgano político como el Parlamento. Ejemplo de lo segundo sería el estudio del origen social y geográfico de los Jueces, de su formación y ambiente cultural, etc., como elementos condicionantes de sus decisiones. Pero ni sus métodos pueden confundirse ni sus conceptos intercambiarse.

Como consecuencia de sus premisas, ARAGÓN llega a afirmar que los tres conceptos de control son harto diferentes entre sí, con la salvedad de que todos ellos están presididos por la idea de limitación de poder. Sorprende realmente que si de controles se trata en los tres casos, puedan tener elementos estructurales o definitorios tan diferentes, máxime cuando los tres reputan válidos para una misma disciplina. Por el contrario, nuestro concepto del control (revisión de la actividad de otro y potestad de sanción) no sólo permite mantener la unidad conceptual propia de la unidad del método, sino también explicar muy diversas actividades y funciones constitucionales y, en general, del Estado. Así, si estas dos notas están presentes, hablaremos siempre de control, aunque luego éste pueda adjetivarse en función del órgano que lo realiza: si se trata de un tribunal, el control será jurisdiccional; si se realiza un órgano de la Administración Pública, será un control administrativo, y así sucesivamente. Ejemplo de esto último sería la necesidad de autorización del Ministerio de Economía y Hacienda o de las Comunidades Autónomas para concertar determinados préstamos por las Corporaciones locales (artículo 424 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, texto refundido del Régimen Local).

Lo que diferencia así a todas estas manifestaciones es lo adjetivo, mientras que lo sustantivo (revisión y capacidad de sanción) permanece constante en todas ellas, justificando así la existencia de un único concepto del control, compatible —repito— con la pluralidad de formas o manifestaciones. Es la misma diferencia

que existe entre un contrato privado y un contrato administrativo. Este último supone la presencia como parte de una Administración pública dotada de especiales prerrogativas, pero sus elementos estructurales, y, por ende, definitorios, son comunes al primero: dualidad de partes, consentimiento, objeto cierto, causa lícita, etc.

También debo salir al paso de otro error de ARAGÓN, consistente en afirmar que el control no puede gravitar en torno a la idea de sanción, «pues eso conduciría a sostener que sólo hay control cuando el resultado es negativo para el objeto controlado». Aunque esta afirmación la hace de modo ocasional e, incluso, olvidando su admisión de que la sanción es un elemento típico del control jurisdiccional, creo conveniente precisar, por su importancia, que la sanción o facultad de sanción explica perfectamente el control en cuanto sirve para asegurar el ejercicio constitucional del poder, aunque el juicio no sea negativo ni se desencadene la corrección. Lo importante es que un órgano o un acto de un órgano deba someterse al veredicto de otro con capacidad formal para anularlo o corregirlo. Desde el punto de vista formal, que es el que interesa al jurista, esto es básico, definitorio y concluyente, pues diferencia radicalmente esta actividad de otras sin estas notas y, sobre todo, es enteramente armónico con el fin de limitación del poder que cumple el control: la existencia de la potestad sancionatoria coloca *formalmente* al órgano controlado en una tesitura totalmente distinta a la que tendría de no existir, de libre pasa a ser sujeto, subordinado, en cuanto sabe que sus actos pueden ser anulados o corregidos por otro órgano.

4.3. *Concepto político del control parlamentario*

Pero nuestra discrepancia fundamental con la respetable teoría de ARAGÓN se manifiesta en su definición del control parlamentario. Consecuente con su adscripción a un concepto político, nos dice que consiste en «sanciones indirectas», en una «labor de crítica, de fiscalización», destinada a «fomentar obstaculizaciones futuras más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral». Todo esto estaría muy bien si no fuese por el patente olvido de su paralela

afirmación de que el jurista debe atenerse sólo a la regulación jurídica de los fenómenos, despreciando su contenido material. Pues, es que ¿acaso las normas positivas se refieren o establecen esos efectos indirectos?, ¿acaso nos dicen en qué consiste esa presión, fiscalización o desgaste del Gobierno?, ¿cómo medir unas y otras? Me temo mucho que la descripción efectuada del control parlamentario puede ser muy exacta, pero está hecha con categorías metapositivas, ajenas al Derecho y a la ciencia jurídica y, por tanto, sólo aptas cuando se empleen por un politólogo.

Hablar de control como presión, desgaste, crítica o fiscalización es utilizar unos conceptos que al jurista se le escurren como el agua de las manos. Si, en cambio, siendo fiel a su método debe limitarse a la modesta tarea de comprobar los efectos en Derecho de los fenómenos estudiados, parece que la pregunta parlamentaria es un acto por el que un diputado o senador inquiere algo del Gobierno y éste se limita a contestarle, dándole una información. Todo lo que venga después, no estando previsto por el Derecho, es irrelevante jurídicamente. En cambio, en contraste con este ejemplo la convalidación de un Decreto-Ley o la moción de censura tienen unos efectos manifiestos para el propio Derecho, en cuanto permiten la anulación del primero y la caída del Gobierno, respectivamente. Esta común nota sancionatoria permite agruparlos a efectos de su estudio y construir un concepto común a ambos: la función de control.

4.4. *Polivalencia funcional del control parlamentario*

Como ARAGÓN mantiene que el control parlamentario no encaja en un concepto jurídico, pero sí en uno político, llega a la conclusión de que este control se manifiesta en todas las actuaciones parlamentarias, ya que todas ellas tienen una dimensión política. Prácticamente, todos los procedimientos parlamentarios serían aptos para el control y lo que definiría al Parlamento sería su condición de órgano de control del Gobierno. Estamos aquí ante un error, consecuencia del anterior: si el control parlamentario consiste en presión, desgaste y crítica del Gobierno, es enteramente cierto que todos los procedimientos parlamentarios se utilizan para este fin y pueden considerarse manifestaciones su-

yas. Yo mismo lo he advertido al comienzo de este trabajo y en otros lugares. Pero todo ello es reflejo del cristal político que se aplica, no sirviendo para un enfoque jurídico.

Siguiendo por este camino, resultaría que en propiedad sólo hay una función parlamentaria, la de control, o que al menos la misma subsume a todas las demás, lo que parece admitir el propio ARAGÓN al hablar del Parlamento como órgano de control y de la actividad de control como misión primordial suya. Pero lo que se predica de todos los actos parlamentarios mal puede servir para definir a algunos de ellos y para construir una tipología jurídica de las distintas funciones parlamentarias. No obstante, el autor comentado intuye la incoherencia a que le lleva su afirmación, que dejaría sin explicación o sin explicación suficiente a las otras funciones parlamentarias, como la legislativa y la presupuestaria, previstas en el artículo 66.2 de nuestra Constitución.

Para salvar este escollo, realiza ARAGÓN una doble consideración. Por un lado, afirma que la función legislativa no formaría parte del control, para distinguir así entre una y otro. Por otro, nos dice que en realidad no hay procedimientos parlamentarios unívocos, que ninguno de ellos —salvo el legislativo— está adscrito a una determinada función, sino que puede servir a todas ellas.

Respecto a lo primero, cabe manifestar que la exclusión del procedimiento legislativo de la función de control nos resulta gratuita e incoherente, con sus afirmaciones previas (además de vacilante e insegura, pues poco después reitera que este mismo procedimiento puede servir a efectos del control parlamentario). Si el control se ha definido precisamente por las notas de crítica, fiscalización y desgaste debe reconocerse que el procedimiento legislativo es continuamente usado a estos efectos, como admite el propio autor, y, por tanto, debería incluirse entre las manifestaciones suyas. La razón alegada para esta exclusión no nos convence en absoluto: la actividad legislativa tiene un procedimiento formalizado, específico y exclusivo. Si la posesión de un procedimiento formalizado y peculiar es lo que justifica su separación del control y su presentación como función autónoma habría que hacer lo mismo con las demás actividades parlamentarias, pues

prácticamente todas cuentan con específicos procedimientos establecidos en los Reglamentos de las Cámaras y hasta en la Constitución. Tal argumentación lleva a dejar vacío de contenido la función de control.

Respecto a lo segundo (polivalencia funcional de los procedimientos parlamentarios), estamos en principio de acuerdo, aunque creemos que ARAGÓN llega a un resultado imposible y contradictorio por manejar indistintamente categorías empíricas y categorías formales. Nosotros mismos hemos defendido que determinados actos parlamentarios pueden ser expresión de dos o más funciones parlamentarias (legislativas, presupuestarias, de control, de dirección, etc.) si disponen de los elementos *formales* propios de las mismas. Pero ARAGÓN utiliza un concepto puramente empírico del control que llega a absorber, según se vio, la totalidad de los actos parlamentarios y, lo que ahora más importa, hace incluso imposible la distinción teórica con los conceptos de otras funciones parlamentarias. No se trata de negar que un procedimiento pueda ser utilizado para ejercitar varias funciones, sino que el concepto dado de control excluye y hace imposibles los de las demás funciones parlamentarias. Pues para ser coherente habría que definir a éstas también en atención a su resultado, con moldes puramente empíricos, y si esto se hiciese, parece que las mismas notas que se han utilizado para caracterizar el control podrían aplicarse también a las demás funciones, haciendo así irrelevante la distinción entre unas y otras. Tanto una pregunta como la presentación de una enmienda, proposición de ley, moción, etc., por la oposición pueden deberse —y así ocurre con frecuencia— al deseo de criticar y desgastar al Gobierno ante el electorado. De la misma forma que muchas de las iniciativas debidas al Gobierno o a la mayoría que le apoya busca el fin opuesto de desprestigiar a los grupos de oposición y reforzar su aceptación por los ciudadanos. Tales móviles y resultados políticos están presentes por doquier. Así, según se comentó, todo sería manifestación del control parlamentario y quedarían sin explicación las otras funciones parlamentarias.

Tampoco nos resulta aceptable el intento de barajar indistintamente conceptos jurídicos y conceptos políticos o politológicos. Si la utilización de estos por el jurista constituye una vulneración

de su método, creemos que lo que ni la ciencia política ni la jurídica admiten es el mestizaje de sus conceptos respectivos. Esto es, lo que no puede hacerse es emplear conceptos políticos para definir unas funciones y conceptos jurídicos para otras. En tal caso, se utilizan planos diferentes que se superponen uno a otro sin motivación alguna, produciendo una visión asimétrica de los fenómenos estudiados que impide un resultado coherente y claro.

5. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Una última aportación incide en el tema debatido. Se trata de la de A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Reflexiones sobre las comisiones de investigación o encuestas parlamentarias en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de las Cortes Generales*, número 11/1987. Como se desprende de su título, se trata de un estudio de las comisiones de investigación, en el que se ventila la cuestión de su naturaleza o carácter, lo que da pie para plantear el tema del control parlamentario. El mismo mantiene una curiosa coincidencia con las consideraciones de ARAGÓN: el control parlamentario no puede estudiarse como control jurídico, que sería el propio de los Tribunales de Justicia, porque proviene de un órgano político, que actúa sin parámetros objetivados. La sanción sólo sería propia del segundo, no del primero. El control parlamentario, por su carácter no reglado y porque produce unos efectos indirectos, difusos, se manifiesta a través de todos los procedimientos parlamentarios.

Como puede verse, se emplea la misma argumentación que en el caso anterior, por lo que no resulta necesario volver sobre lo ya expuesto. Solamente me permitiré unas breves apostillas y precisiones.

Es falso que yo haya dicho que el control parlamentario es un control jurídico, basado en juicios de naturaleza jurídica. Lo que he intentado es construir un concepto jurídico de este control, admitiendo claramente que el mismo tiene una dimensión política, aunque poseedor de unos elementos estructurales comu-

nes al control que pueden ejercer otros órganos no propiamente políticos.

De otra parte, se critica nuestra referencia a una función de información por no estar prevista en el artículo 66.2 de la Constitución. Pero con ello se olvida que la Constitución es sólo un texto legal, no un vademécum dogmático, ni un libro doctrinal. La interpretación de la Constitución puede exigir la construcción de teorías, clasificaciones y conceptos que no aparecen en su literalidad en la misma, siendo ésta precisamente la misión del teórico. Lo que ha de exigirse es que sus construcciones reflejen fielmente la Constitución y sean coherentes internamente. Más concretamente, si he defendido la existencia de una función de información ha sido por considerar que hay determinados mecanismos parlamentarios que no encajan en la función de control (ni en la legislativa ni en la presupuestaria) y que demandan una explicación distinta. Ha sido una concreta definición de la función de control lo que ha impulsado a buscar un *tertium genus* para estos otros procedimientos. Y si se cita la Constitución, se debería reparar que la misma no contiene una tipología cerrada de funciones, sino que se remite «a las demás previstas en la propia Constitución».

Por lo demás, A. ARÉVALO GUTIÉRREZ cae en el mismo error que los dos autores anteriores: entremezclar conceptos y consideraciones politológicas a la hora de estudiar la naturaleza jurídica de algunos procedimientos parlamentarios. Por poner un ejemplo, me referiré a continua cita del móvil o interés que persiguen los autores de una pregunta o los proponentes de una Comisión de investigación, lo que indefectiblemente identifica con crítica del Gobierno y del partido mayoritario, previsión y efectos indirectos sobre el Gobierno, etc.

Pero esto supone olvidar que si se está buscando la naturaleza jurídica de un fenómeno, es porque se trata de una proyección de la ciencia jurídica, y ésta no atiende ni le interesan para nada los fines concretos de los actos ni los impulsos que mueven a sus ejecutores, solamente su regulación jurídica y sus efectos en derecho.

Además, la descripción realizada de preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, que es coincidente con la más al

uso, deja sin explicación buena parte de la realidad. Si se parte del dato empírico, resulta que la definición de estos procedimientos como instrumentos de control del Gobierno es insuficiente (aun guardando una dosis, tal vez mayoritaria de verdad). Pues no son raras las ocasiones en que estos mismos mecanismos se ponen en marcha por miembros de la mayoría para dar ocasión a una ofensiva del Gobierno y su partido sobre la oposición, para dar la imagen ante la opinión pública de la iniciativa y buena disposición del Gobierno sobre ciertos temas, para ganar tiempo hasta la adopción de una decisión, para buscar un lucimiento propio del parlamentario en aspectos no comprometidos para su Gobierno, etc., en definitiva, con fines políticos, pero muy diversos de los invocados. Tal es el caso de preguntas, proposiciones no de Ley o mociones formuladas por miembros del partido mayoritario hasta Comisiones de investigación creadas a iniciativa del Gobierno o de su partido. Esto último podría tener un ejemplo en la llamada Comisión Flick, de investigación de financiación de partidos políticos. De otra parte, estaría el caso de comisiones de investigación que sólo buscan estudiar una cuestión como fase previa a su tratamiento legislativo, como sería el caso citado anteriormente de la relativa a la «fecundación in vitro». Por consiguiente, aunque se acepte este enfoque político, resultaría que la teoría, construida en base al mismo, sólo explicaría una parte de la realidad.

6. LIMITACIONES DE LA CIENCIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

Permítaseme repetirlo una vez más: el enfoque político de los fenómenos parlamentarios es necesario de todo punto. Es más, incluso admitiría que es el que proporciona una visión más profunda de la realidad. Pero tales enfoques no son lícitos cuando se desea hacer ciencia jurídica. En este caso, los métodos del estudioso no pueden ser otros que los del civilista, el administrativista y el procesalista, pues su fin no es desentrañar la realidad, sino el más modesto, pero tal vez no menos trascendente de delimitar el campo de lo legal y de lo ilegal, de lo constitucional y de lo inconstitucional, o, si se prefiere, de lo justo y de lo injusto. Optese por uno de los dos, pero no se intenten hibridajes «contra

natura». No debe asustar al jurista que se ocupa de los fenómenos constitucionales la acusación de superficialidad, de formalismo y de inanidad, que de todo esto se oye. El barro con que trabajan sus manos está sólo compuesto por elementos del ordenamiento jurídico, y éste es siempre un conjunto de normas, muchas veces frías y abstractas, y por eso propiciatorias de conclusiones formales, limitadas. Sin querer entrar en un debate epistemológico, que no parece ser éste el lugar ni nuestros conocimientos los adecuados, nos parece que el jurista que quiera hacer ciencia debe centrarse en la norma, en el bien entendido de que ésta no debe ser tomada en su pura literalidad, sino teniendo en cuenta sus distintos elementos y, en especial, su espíritu y finalidad, así como los principios generales de la legalidad a que pertenece. De esta forma, la misión del constitucionalista en cuanto jurista no tiene porqué caer en el puro juego conceptual, en la teorización descarnada. Su labor es comprometida, bien que con la objetividad de las normas y crítica, pues puede y debe enjuiciar toda disposición a la luz de su finalidad y de los valores del ordenamiento. Nada más, pero tampoco nada menos: si consigue una interpretación armoniosa y coherente del ordenamiento positivo habrá conseguido el esclarecimiento de al menos una parte de la realidad social, y de este modo contribuir al fin de la Justicia, al que en definitiva se debe todo el Derecho.

Cabe admitir incluso que una misma persona pueda emplear la metodología jurídica y la política o sociológica, pero no al alimón, sino diferenciándola claramente, con capítulos separados de su discurso. En la medida que razone como jurista, lo que no debe hacer es descender a ver cómo se aplican en la realidad las normas, a estudiar las relaciones que *de facto* se traban en torno a las mismas.