

LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO COMO MECANISMO DE CONTROL POLITICO

MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ

SUMARIO: 1. LAS FUNCIONES LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL PARLAMENTO.-2. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA.-3. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO.-4. LA CAPACIDAD DE CONTROL POLÍTICO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.-5. EL DEBATE DE TOTALIDAD Y SU PROBLEMÁTICA.-6. EL CARÁCTER DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS COMO ORGANOS DE NEGOCIACIÓN.-7. EL CONTROL POLÍTICO COMO CONTROL INDIRECTO.-8. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO FORMA DE CONTROL POLÍTICO.

1. LAS FUNCIONES LEGISLATIVA Y DE CONTROL DEL PARLAMENTO

El tema que tratamos de abordar, la actividad legislativa de los Parlamentos como mecanismo de control político del Gobierno (1), tiene necesariamente un presupuesto, que es la posibilidad de encajar la función legislativa en la de control que tiene asignada el Parlamento.

Tradicionalmente se han venido configurando como funciones o competencias básicas del Parlamento la legislativa, la presupuestaria y la de control, en una relación ciertamente no exhaustiva que ha sido ampliada por diversos autores (2) y que expresa nuestra Constitución cuando, tras la enumeración de las tres funciones clásicas en el artículo 66.2, afirma que las Cortes Generales «tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Aunque más adelante volveremos sobre ello, queremos ahora centrarnos en la conexión entre las dos funciones objeto de este trabajo, la legislativa y la de control.

La función legislativa se ha convertido hoy en la función identificadora de los Parlamentos. La respuesta común que sus-

(1) La base de este artículo se encuentra en una conferencia dada en el curso 1987-88 en el Instituto de Derecho Parlamentario.

(2) BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, París, 1869, págs. 198, 199, 251 y 252. FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*, Madrid, 1960, págs. 61 y 62.

cita la pregunta sobre la actividad del Parlamento es, sin género de dudas, que el Parlamento «hace leyes». Y sin embargo es bien sabido que no es ésta la función originaria del Parlamento. Los Parlamentos nacen en torno a lo que hoy llamamos función financiera o presupuestaria. Cuando los antiguos órganos consultivos que eran los Curia Regia se convierten en órganos representativos estamentales al incorporarse a la burguesía (3), surge la realidad parlamentaria y se delimitan lo que van a ser los rasgos originarios de los Parlamentos. En primer lugar, el Parlamento es un órgano representativo desde su origen; el que esta representación sea estamental, y desde luego no por mecanismos electorales sino de designación o en ocasiones de cooptación, no empaña en absoluto el carácter del Parlamento como representación del Reino frente al Rey. En segundo lugar, el Parlamento nace como órgano de negociación con el Rey, negociación que se centra en la función de consejo, cuando el Rey lo solicite (reminiscencia de los antiguos Consejos Regios), y, sobre todo, en la aprobación de los servicios que el Rey solicita, que deben ser aprobados por el Parlamento a partir del momento de la incorporación de la burguesía, que en definitiva es quien los paga, en virtud de la máxima jurídica justiniana «lo que a todos atañe debe ser aprobado por todos» (4).

Como se puede observar, en esta función negociadora del Parlamento, en su doble vertiente inicial, se pone de manifiesto que la actividad parlamentaria supone en definitiva una limitación a la actividad del Rey, que tiene que contar necesariamente con este nuevo órgano aunque inicialmente sean muy limitadas las materias en las que es preciso el acuerdo de ambas instituciones.

(3) GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1973, I, págs. 812-813. BISCARETTI DI RUFIA, *Derecho constitucional*, Madrid, 1973, págs. 291-292. LIDERDDALE, *Le Parlement français*, París, 1954, págs. 5 a 12. HAURIUO, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1968, págs. 196 a 203. BAGEHOT, *op. cit.*, pág. 363 y ss.

(4) GARCÍA-GALLO, *op. cit.*, I, págs. 825-826. GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *Curso de historia de las instituciones españolas*, Madrid, 1970, págs. 464, 467 y 468.

Sólo hacia finales del siglo XIV se empieza a configurar una competencia legislativa por parte de los Parlamentos, derivada del antiguo derecho de petición y básicamente en torno al concepto de las leyes fundamentales, escasas en número pero que no podían ser dictadas ni modificadas exclusivamente por el Rey.

Esta relación dinámica Rey-Reino, típica de los Parlamentos medievales (5), pierde su sentido con el advenimiento del Estado moderno y el afianzamiento del absolutismo regio. En definitiva, la configuración del Estado Absoluto supone un pulso entre el Rey y el Reino, que pierde este último, y por ende su representación, el Parlamento, que perderá con ello su capacidad de limitación del poder regio (6).

El Estado Liberal que se implanta a finales del siglo XVIII como superación del Absoluto va a imponer como sustrato político la teoría de la división de poderes con el encasillamiento taxativo que dicha teoría produce. Al mismo tiempo, el cambio de estado da lugar a un nuevo planteamiento del Parlamento que,

(5) El sentido dinámico al que aludimos, que es en definitiva el sentido negociador entre los dos sujetos del Estado dual, es en realidad la traslación al ámbito parlamentario del elemento básico del sistema de organización política feudal, concebido como una serie de negociaciones previas para fijar las condiciones de los pactos personales de vasallaje que son el fundamento del sistema.

(6) La evolución que mencionamos se produce en el Continente europeo, pero no en Inglaterra en donde el Parlamento no sólo sobrevive a la etapa absolutista sino que se impone al poder de los reyes; esta situación peculiar deriva en parte de la no consolidación de un absolutismo pleno (de hecho sólo algunos de los reyes de la dinastía Tutor intentaron consolidar una posición absolutista, que nunca llegó a ser tan sólida como en el Continente), y, en parte, de la continuidad de funcionamiento del Parlamento inglés sobre la base de la anualidad de los impuestos y el desarrollo del derecho de petición, que llegará a convertirse en una auténtica actividad legislativa a través de los «bills». La afirmación del Parlamento inglés sobre los Estuardo se produce definitivamente con el Bill of Rights de 1689, a partir del cual el Parlamento refuerza su posición produciéndose a su favor el desplazamiento de la soberanía. Sobre la evolución del Parlamento inglés, v. BAGEHOT, *op. cit.*, pág. 364 y ss.; BISCARETTI, *op. cit.*, págs. 296 a 305; LINDDERDALE, *op. cit.*, pág. 5 y ss.; FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, págs. 52, 53 y 235.

aun manteniendo sus orígenes medievales como institución, tiene que articularse de acuerdo con las nuevas coordenadas políticas que el Estado liberal impone. Es en este momento cuando se configura racionalmente la función legislativa entre las del Estado y se le asignan, en aras precisamente de aquella teoría de la división de poderes, a un órgano concreto, el Parlamento, como representación máxima de la soberanía nacional a quien corresponde la función máxima de hacer leyes, con el evidente sentido político que tiene toda la teoría de Montesquieu: la limitación del poder absoluto.

Junto a la configuración de una función legislativa que se asigna al Parlamento (7), se delimita una función de control. La idea de control como tal, es decir, con significado político, nace con el Estado Liberal (8); no olvidemos que en definitiva la gran aportación del liberalismo es precisamente la limitación del poder como forma de asegurar la libertad. Esta limitación se intentará garantizar a través, entre otros, de un mecanismo concreto, la división de poderes, y aparece en consecuencia la función específica de control como una competencia clasificable del Parlamento. En realidad esta función de control es la racionalización, típica del XVIII y del constitucionalismo, de la que había sido siempre la función del Parlamento de limitación genérica del poder real, anulada en la etapa absolutista. Pero la gran novedad que aporta esta nueva concepción del Parlamento es que aquella función genérica se articula ahora en mecanismos concretos y específicos de control, consecuencia obligada de su racionalización.

El concepto y contenido del control parlamentario es una cuestión que ha dado lugar a muy variadas apreciaciones doctrinales, centradas básicamente en su consideración como control jurídico o político (9). La disparidad de posturas pone de mani-

(7) La determinación de la función o competencia legislativa como exclusiva del Parlamento, fruto de la racionalización liberal, se verá claramente reforzada a lo largo del s. XIX, e incluso del XX, por el positivismo jurídico imperante entre los tratadistas del Derecho.

(8) LOEWESTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, págs. 70-71.

(9) Entre los primeros, v. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordina-*

fiesto que no nos encontramos ante un concepto unívoco (10), y aunque no queremos detenernos específicamente en el problema semántico que suscita la función de control parlamentario, pues ello nos desviaría del objeto de este trabajo, sí creemos necesario señalar que entendemos que el control parlamentario es un control netamente político que consiste, primero en la fiscalización de la actuación del ejecutivo, fiscalización cuyo parámetro no es sólo el de su adecuación a unos principios y valores constitucionales, fundamentos del sistema político, sino también, y creemos que de manera esencial dado que hablamos de control político, el de la oportunidad, conveniencia y acierto de la actividad gubernamental. Es evidente que la apreciación por parte del Parlamento de estas notas implica necesariamente una valoración estrictamente política, pero difícilmente puede tener el control parlamentario otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas del Gobierno.

La consecuencia de una sanción como fruto de esta función fiscalizadora no parece que sea obligada. Mientras que en el control jurídico la sanción sigue necesariamente a la actividad fiscalizadora, el control político no implica la imposición directa de una sanción como consecuencia de la crítica negativa del Parlamento respecto de la acción gubernamental (11). De hecho, de

mento italiano, Milán, 1974; SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, y *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, 1982; GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, 1985. Entre los que sostienen el carácter político del control parlamentario, v. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977; SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980 y *Gobierno y responsabilidad*, REP n.ºs 113-114, 1960, págs. 35 a 63; RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», *Rev. Parlamentaria de Habla Hispana*, Public. C. G., n.º 1, 1985, pág. 83 y ss.; ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», *RDP de la UNED*, n.º 23, 1986, págs. 9-39; AREVALO GUTIÉRREZ, «Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta parlamentaria en el ordenamiento constitucional español», *Rev. C. G. Separata*, n.º 11, 1987, págs. 160-192.

(10) Ya señalaba SÁNCHEZ AGESTA en su *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, 1965, págs. 45-47, la imprecisión del concepto de la función de control parlamentario; vuelve a referirse a lo mismo en *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, pág. 316 y ss.

(11) ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», *RDP*

los instrumentos clásicos de control parlamentario sólo uno, la moción de censura, lleva aparejada una sanción directa suficientemente explícita, lo que no excluye que en ocasiones se haya utilizado como forma de control aun a sabiendas de la imposibilidad de que pudiese prosperar la moción, y con ella la sanción, en el caso concreto. Esto pone de manifiesto el carácter secundario de la sanción en los procedimientos de control y de hecho, excepto el ya citado, todos los demás mecanismos de control suponen una crítica de una actuación gubernamental cuyo rechazo por parte del Parlamento no implica ninguna consecuencia negativa directa para el ejecutivo. Más adelante volveremos sobre ello, baste ahora apuntar solamente que esta especial configuración del control parlamentario deriva tanto de la naturaleza específica del Parlamento como del mismo sentido del control político, que implica siempre unos efectos aunque éstos no tengan que ser necesariamente inmediatos.

2. LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

En realidad, lo que desde finales del siglo XVIII venimos llamando funciones del Parlamento son competencias (12), y en definitiva lo que existe es una función parlamentaria integrada por las competencias propias del Parlamento en cumplimiento de los fines que se le encomiendan dentro de la organización de las instituciones del Estado. Esta función, que condiciona necesariamente las competencias concretas del Parlamento, es, en primer lugar, una función de representación (13); el Parlamento es el máximo órgano representativo, es el órgano que dentro del complejo institucional del Estado tiene asignada la función de realizar la conexión entre la Sociedad y el Estado, y este carácter de órgano representativo (y en su grado máximo) se proyecta en

de la UNED, n.º 23, 1986, págs. 24-25, I. MOLAS, I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, 1987, págs. 37-38, afirman que la sanción en los procedimientos de control es excepcional.

(12) SÁNCHEZ AGESTA, Prólogo a la obra de SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Madrid, 1982, pág. 38.

(13) FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, págs. 61 y 62.

toda la actividad parlamentaria. En segundo lugar, el Parlamento tiene un sentido genérico de limitación, de control, de fiscalización; todas las actividades parlamentarias, todas sus competencias están dirigidas directa o indirectamente a ser una forma de control. En este contexto la actividad legislativa del Parlamento, su función, o mejor, su competencia legislativa tiene, igual que todas las demás actividades de las Cámaras, un significado último de control al ser especificación de la función parlamentaria (14).

Este sentido de limitación genérica, de fiscalización del poder, que nace con los Parlamentos medievales, se conserva actualmente casi intacto en los regímenes presidencialistas. En estos sistemas, basados en una estricta separación de poderes, en donde no está configurado el concepto de control parlamentario como lo entendemos en los sistemas parlamentarios, en donde formalmente la actividad de la Asamblea legislativa no afecta a la gubernamental ni existe influencia directa del Gobierno en la Cámara (15) ni tan siquiera a través de una disciplina de voto, que tampoco existe, es precisamente donde el concepto originario de control a través de la actividad global de la Cámara y no de una función específica ha mantenido su significado, suponiendo la actividad legislativa de la Cámara la verdadera limitación real de la actividad del Ejecutivo.

En los sistemas parlamentarios la situación es radicalmente distinta, fundamentalmente como consecuencia del cambio estructural que ha sufrido el Parlamento a lo largo de los siglos XIX y XX que ha afectado a sus relaciones con los otros poderes del Estado, concretamente, en lo que a nosotros nos interesa, con el Ejecutivo.

(14) FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, pág. 62. ARÉVALO GUTIÉRREZ, «Reflexiones sobre las Comisiones de investigación o encuesta en el ordenamiento constitucional español». *Rev. C. G.*, Separata n.º 11, 1987, pág. 171.

(15) No planteamos el problema de los controles indirectos ni por supuesto el del control a través de las Comisiones de investigación que en estos sistemas, específicamente en Estados Unidos, mantienen unas posiciones verdaderamente férreas, pues ello supondría apartarnos exclusivamente en el control político a través de la actividad legislativa.

A lo largo de su historia el Parlamento ha registrado tensiones diversas con el ejecutivo, que se prolongan hasta el siglo XIX con las Monarquías constitucionales, y que tienen como causa primaria la necesidad de las dos instituciones de definir sus propios ámbitos de poder. El problema ya no se plantea hoy en los mismos términos; las competencias gubernamentales y parlamentarias pueden entenderse definidas, no discutidas y, en general, respetadas. No se registran por tanto tensiones por los respectivos ámbitos competenciales, que se pueden dar por definidos. Y, sin embargo, en este panorama no conflictivo se produce la paradoja de que el Parlamento ejerce de hecho sus competencias, no discutidas, con unas trabas reales que hacen dudar de su efectividad. La solución del contrasentido está en la variación profunda que se ha registrado en la estructura interna del Parlamento, que se refleja necesariamente en sus relaciones externas.

Es lugar común señalar que del Parlamento clásico liberal de individualidades se ha pasado al Parlamento de grupos que, a través de la disciplina de voto, ejercen una auténtica tiranía sobre los parlamentarios, resucitando de hecho un nuevo mandato imperativo que de derecho se rechaza (16); en este Parlamento

(16) Sobre la naturaleza de los Grupos parlamentarios, v. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos parlamentarios». *Rev. D.º P. de la UNED*, n.º 9, págs. 58 a 62; M. RAMÍREZ, *Grupos políticos y sistema de partidos*, I Jornadas de Derecho parlamentario, Madrid, 1985, I, pág. 137. Nosotros nos definimos claramente por la consideración del Grupo parlamentario como órgano de la Cámara capaz por tanto de imputar su voluntad a la misma (M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, págs. 75 a 78). En cualquier caso, en nuestro Derecho se impone la pertenencia obligatoria a un Grupo parlamentario; pese a que de la redacción de los artículos 23.1 RC y 29 RS podría reducirse la voluntariedad de la adscripción a un Grupo parlamentario («los diputados... podrán constituirse en Grupo parlamentario», «podrán incorporarse a los distintos Grupos parlamentarios creados los seandores...»), esta elección libre se refiere en principio sólo al Grupo que el parlamentario elige inicialmente para integrarse en él, pero queda desmentida por los artículos 25.1 RC y 30.1 RS que imponen la incorporación al Grupo mixto de la respectiva Cámara de los diputados o senadores no integrados en ninguno de los otros Grupos parlamentarios constituidos. V. A. SÁINZ ARNAIZ, «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo parlamentario: el Grupo mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Rev. C. G.*, n.º 13, 1988, págs. 94-98. Esta obligatoriedad de pertenencia de los parlamentarios a un Grupo y el hecho de que actualmente

la voluntad mayoritaria se impone necesariamente sin posibilidad de que la oposición minoritaria pueda tener un peso real frente a aquélla. Esta dictadura de la mayoría se acentúa cuando uno de estos grupos parlamentarios (y en consecuencia el partido político que representa normalmente el grupo) tiene una mayoría significativa que lleva a las minorías a una especie de callejón sin salida en los resultados finales de las decisiones parlamentarias, aunque hay que decir que esta situación que planteamos lo único que hace es resaltar un problema estructural que existe en todo caso. No hacemos una valoración negativa del fenómeno, que responde en realidad a un cambio social, político y económico que hace inviable el planteamiento del Parlamento liberal decimonónico que era la respuesta a un planteamiento individualista socio-político. La realidad actual del Parlamento es la descrita, pese a que seguimos manteniendo una teoría parlamentaria anclada en un concepto obsoleto del mismo. Las modificaciones procedimentales que la nueva estructura parlamentaria han hecho inevitables se han llevado a cabo intentando mantener ese concepto clásico de la Cámara, con lo que lo único que se ha conseguido son una serie de desajustes y contradicciones entre la realidad parlamentaria y una teoría que necesita una revisión evidente (17). Un ejemplo claro de estas contradicciones se pone de manifiesto en la ambivalente posición que en ocasiones se exterioriza frente a la situación de los Grupos parlamentarios: por una parte, en defensa de la libertad del parlamentario se critica la disciplina de voto (aunque no se discute desde el punto de vista del partido político) y no sólo se critica sino que jurídicamente se desconoce cuando se prohíbe el mandato imperativo (artículo 67.2 de nuestra Constitución) y se afirma en nuestro derecho, con una rigidez no parangonable con otros ordenamientos, que el voto de los parlamentarios es personal e indelegable (artículo 79.3 CE). Sin embargo, el abandono por parte de un parlamentario de su Grupo por causar baja en

buena parte de las actividades a desarrollar en las Cámaras se predicen de los Grupos parlamentarios y no de sus miembros individuales ponen de manifiesto la realidad nueva de un Parlamento que difiere estructuralmente de manera sustantiva del viejo modelo decimonónico, totalmente obsoleto.

(17) RUBIO LLORENTE, «El Parlamento y la representación política», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid, 1985, I, págs. 155 y 166.

el partido político al que pertenece, sin renunciar al escaño (lo que es a todas luces jurídicamente legal) es objeto de crítica, planteándose la situación como un fraude al electorado. Obsérvese que en este supuesto lo que su crítica está primando es la vinculación entre el parlamentario y el partido político que le arropó electoralmente, y en consecuencia esta vinculación se extiende posteriormente al Grupo parlamentario; esta misma vinculación es contradictoriamente objeto de cierto rechazo en el momento de la disciplina de voto, al seguir manteniendo teóricamente el concepto individualista del Parlamento.

¿Cómo cumple el Parlamento su función en este contexto? De los dos puntos que señalábamos como típicos de la función parlamentaria, el Parlamento mantiene incólume su función de representación, sigue siendo el máximo órgano de conexión entre el estado y la sociedad, aunque la teoría de la representación parlamentaria es uno de los elementos que deben ser revisados para lograr una configuración teórica del Parlamento concorde con su realidad. Por el contrario, donde realmente se acusa el impacto estructural es en la capacidad de limitación del poder que el Parlamento no puede ya desarrollar a pleno rendimiento. Pero este impacto se acusa en la función global de limitación, de fiscalización, lo que quiere decir no sólo en los mecanismos técnicos de control sino también en la actividad legislativa del Parlamento, que por supuesto se mantiene (al igual que aquellas técnicas de control), pero perdiendo en buena parte el sentido de la fiscalización de la actividad política del Gobierno que tenía en su origen y que se mantiene, como dijimos, en los sistemas presidencialistas.

3. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO

En la pérdida concreta del sentido de control de la actividad legislativa del Parlamento influyen no sólo las razones estructurales que hemos visto (18) sino también, y de manera importan-

(18) STEIN, *Derecho Político*, Madrid, 1973, págs. 71-77.

te, una serie de razones técnicas relativas a la función legislativa de las Cámaras. La función legislativa como exclusiva del Parlamento ha dejado de ser un término absoluto; el encasillamiento que se derivaba de la teoría de la división de poderes ha quedado roto por una serie de realidades que caracterizan el Estado actual. Con independencia de la cada vez más potenciada potestad reglamentaria del Gobierno (19), se registran hoy una serie de fenómenos que han venido a quebrar el esquema lineal de las fuentes de producción del Derecho: el crecimiento de la legislación delegada y de urgencia (20), la existencia de entes territoriales descentralizados con competencia legislativa propia (21), y por último la alteración que el fenómeno del Derecho Comunitario ha producido en España respecto de la estructura jerárquica de fuentes jurídicas y en la distribución competencial (22). El esquema tradicional de fuentes del Derecho, que era un esquema lineal fundado en relaciones verticales, se ha visto necesaria-

(19) I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistemas de fuentes*, Barcelona, 1987, págs. 240-241; A. GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid, 1971, págs. 55 y 66, ponen de manifiesto la relación Ley-Reglamento a través de la reserva de ley como relación de las materias mínimas que deben ser objeto de ley, lo que supone que el resto (que por supuesto pueden ser igualmente reguladas por ley) tienen el destino lógico, en el Estado actual, de ser reguladas por medio de normas reglamentarias, lo que evidentemente supone la potenciación de la actividad reglamentaria.

(20) Este fenómeno, que GARCÍA PELAYO califica de característico del Estado actual (*Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, 1980, págs. 26-27) supone en opinión de I. DE OTTO (*op. cit.*, págs. 212-213) la escisión de la potestad legislativa reconociéndola al Gobierno como potestad propia, con la diferencia respecto de la atribuida al Parlamento de que la legislación de urgencia tiene el límite que le impone la condición extraordinaria y urgente necesidad, límite que no tiene la potestad legislativa de la Cámara. Creemos que más que una potestad legislativa propia del Gobierno lo que se produce es la apropiación, en determinadas circunstancias, de la del Parlamento, argumentos que deducimos que desde el momento en que éste tiene que convalidar toda la legislación de urgencia del Gobierno y precisamente en la apreciación de la condición que le da validez.

(21) T. VILLARROYA, «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas» en la obra «La Constitución española», *D. G. de lo Contencioso del Estado*, tomo I, pág. 157; GARCÍA DE ENTERRÍA-T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1981, pág. 256 y ss.; I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 277; CARLO ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milán, 1964, págs. 220-222.

(22) I. DE OTTO, *op. cit.*, págs. 26 a 28.

mente alterado por la intromisión de una serie de relaciones horizontales que han roto los modelos de distribución de competencias, de tal manera que decir hoy que la función legislativa es exclusiva del Parlamento es intentar mantener un principio doctrinal de espaldas a la realidad del ordenamiento jurídico, y desde el momento que el ejecutivo es uno de esos entes públicos con capacidad legislativa (delegada o propia) es evidente la pérdida del tradicional sentido de control de la actividad legislativa del Parlamento que esta situación implica.

Podemos ahondar un poco más en el tema. No es sólo que el Parlamento haya perdido la exclusiva de la función legislativa, es que se registra al mismo tiempo una creciente intervención del Gobierno sobre la actividad legislativa del Parlamento, lo que nuevamente contribuye a disminuir su significado fiscalizador. Esta intervención gubernamental se produce específicamente en dos momentos del proceso legislativo, en su inicio y en su final.

La iniciativa legislativa gubernamental está comúnmente reconocida por todas las Constituciones (salvo en los sistemas basados en la separación rígida de poderes) y los Reglamentos parlamentarios, y la desproporción que se registra en todas las Asambleas legislativas entre los proyectos y las proposiciones de ley, a favor de los primeros, es tanto cuantitativa como cualitativa. Al fundamento de que la función de dirección política que corresponde al Gobierno le capacita sobre los demás órganos del Estado para apreciar mejor las medidas legislativas prioritarias, se une la cada vez mayor complejidad técnica de las leyes que exige un soporte pericial difícil de encontrar fuera del Ejecutivo. La iniciativa no gubernamental queda así reducida tanto numéricamente como en ocasiones por razón de la materia, y finalmente por motivos procedimentales al tener que superar la criba que supone la toma en consideración, y más si tenemos en cuenta la realidad de las Cámaras dominadas por las mayorías que imponen los partidos gubernamentales y la inclusión prioritaria de los proyectos de ley sobre las proposiciones en el orden del día. Esta avalancha de iniciativas legislativas gubernamentales supone que la mayoría del tiempo legislativo de la Cámara se

consume en los proyectos de ley. Dificilmente puede mantenerse en consecuencia que en este momento inicial la actividad legislativa de la Cámara pueda tener algún sentido de control.

Lo mismo podemos postular respecto del resultado final de dicha actividad; la ley y su regulación específica suele ser un resultado cantado de antemano en la Cámara. Si las mayorías se imponen a través de la disciplina de voto, la ley será lo que el Grupo mayoritario quiera, lo que impide que pueda hablarse de una forma de control del ejecutivo (que domina al Grupo mayoritario por definición) a través de la posible modificación de la decisión final que supone la ley.

¿Dónde puede plantearse entonces el control político del Gobierno a través de la actividad legislativa del Parlamento? No cabe más respuesta que en el transcurso del procedimiento legislativo propiamente dicho.

4. LA CAPACIDAD DE CONTROL POLÍTICO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo consiste en la sucesión de actos parlamentarios concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con el rango de ley (23). El procedimiento legislativo es un procedimiento extraordinariamente sofisticado y complejo, como no podía ser menos dada la naturaleza del órgano cuya voluntad se forma a través de este mecanismo. El Parlamento es un órgano complejo (24) y numeroso, y estas dos notas bastarían para justificar los calificativos que hemos atribuido al procedimiento legislativo. Hay sin embargo otra circunstancia que viene a acentuar la especial configuración del procedimiento en cuestión, y es su misma finalidad: el procedimiento legislativo no es

(23) GALEOTTI, *Contributto alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1957, págs. 14, 40 y 41; FRAILE CLIVILLES, *Introducción al Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1975, pág. 581; M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, pág. 32.

(24) M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.*, págs. 29-32.

sólo un medio para que el Parlamento apruebe leyes sino que esta actividad tiene que hacerla de una manera determinada, imposición ésta que deriva del carácter del Parlamento como órgano representativo que le impone lo que hemos llamado la función parlamentaria de vinculación entre el Estado y la comunidad política, lo que exige a las Cámaras una específica estructura funcional que se refleja necesariamente en el procedimiento.

Dos son las características que podemos señalar como fundamentales del procedimiento legislativo en general y sobre las que es posible articular el procedimiento como forma de control. En primer lugar, la participación de las minorías. La ley la aprueba el Parlamento como representante de la Nación, y ello exige que en el procedimiento de su elaboración se incorporen todas las voluntades presentes en la Cámara pues todos ostentan idéntica representación (25). Entre estas voluntades las mayorías tienen, por el hecho de serlo, asegurada su presencia; el problema de todo procedimiento se plantea por consiguiente en la forma de garantizar la participación de las minorías en el mismo, y no sólo en un momento determinado sino a lo largo de todo el proceso legislativo. Esta exigencia viene impuesta por la peculiar característica del procedimiento legislativo, que cambia continuamente de objeto. En efecto, en las tres fases genéricas del procedimiento, iniciación, deliberación y resolución, el objeto del debate pasa a ser, en cada una de ellas, el proyecto o proposición de ley, el informe de la Ponencia y el dictamen de la Comisión. Esta mutabilidad del objeto del procedimiento obliga

(25) RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 162, subrayando la discrepancia entre la teoría y la práctica parlamentaria actual, plantea la modificación que ésta supone de aquélla, que desde el punto de vista de la representación política plantearía la necesidad de entender ésta como una representación no tanto de individuos cuando de los grupos en los que se encarna la sociedad. Este mismo concepto social mantiene N. BOBBIO, «El futuro de la democracia», *Rev. C. G.*, n.º 2, 1984, pág. 13, cuando afirma que la sociedad actual es el producto de individuos asociados. Ciertamente el carácter representativo del Parlamento no está condicionado por el hecho concreto de que dicha representación sea de individuos aisladamente considerados; éste es el carácter del Parlamento liberal, pero no era menos representativo (aunque no fuese selectivo) el Parlamento estamental del Medievo (BISCARETTI, *op. cit.*, págs. 290-292).

necesariamente a articular suficientes mecanismos que garanticen la participación de las minorías en todas las fases del procedimiento frente a los variados objetos de debate del mismo. En este sentido, la elección de los miembros de los órganos de dirección de la Cámara y la especificación de los turnos de intervención de los distintos Grupos parlamentarios intentan asegurar esa presencia continua de las minorías. Concretamente respecto del procedimiento legislativo tienen este sentido la reserva de enmiendas y votos particulares para su defensa en el Pleno (artículos, 117 del Reglamento del Congreso –RC– y 119 del Reglamento del Senado –RS), o bien las técnicas que se siguen en otros Parlamentos de incorporar al dictamen de la Comisión las opiniones minoritarias (como, por ejemplo, en Bélgica, Suiza o Alemania Federal) a la de designar una doble ponencia, por la mayoría y la minoría, técnica utilizada en la República Federal de Alemania cuando el desacuerdo entre las dos posturas es muy profundo.

La segunda característica del procedimiento legislativo es su publicidad, que se extiende no sólo al resultado final del mismo sino a todo el proceso de integración de voluntades. Igual que la anterior, esta característica deriva también de la definición del Parlamento como órgano representativo que impone no sólo la participación de todos sus miembros, o mejor de todas las posiciones políticas representadas, sino que exige que esa participación se manifieste hacia el exterior. Si la actividad legislativa del Parlamento se realiza «dentro», es decir sin publicidad, la competencia legislativa se cumpliría formalmente, pero el Parlamento no realizaría su función parlamentaria de representar, no serviría de conexión entre el Estado y la Comunidad política.

La publicidad es la proyección hacia fuera del Parlamento, hacia la sociedad en términos generales, de lo que está pasando dentro (26). Pero la información que se manda a la Sociedad desde el Parlamento no es aséptica, no es neutral, no es una sim-

(26) FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, pág. 63, afirma que el Parlamento británico es ante todo el gran teatro político de Inglaterra, en donde «como en las tragedias de Shakespeare no todo ocurre en escena, pero todo se cuenta allí».

ple exposición; muy al contrario, es una información con una carga política y valorativa importante que busca algo concreto: la formación de opinión pública a favor o en contra de determinadas posiciones (27).

La conexión entre estas dos notas de los procedimientos legislativos nos van a dar la pauta de hasta qué punto pueden suponer aquéllos una forma de control político.

La articulación normal de la publicidad se realiza sobre la exigencia de la misma en los debates plenarios dado que es el Pleno el auténtico órgano representativo del Parlamento, siendo este principio reconocido de forma general tanto constitucional como reglamentariamente (28).

5. EL DEBATE DE TOTALIDAD Y SU PROBLEMÁTICA

En España, la proyección del principio de publicidad en el procedimiento legislativo concreto tiene el problema de la inexistencia de un procedimiento legislativo uniforme aplicable en todo caso. Refiriéndonos, por supuesto, al procedimiento legislativo ordinario, nos encontramos con que la presentación ante el Congreso de los Diputados de un proyecto de ley, y su consiguiente publicación, puede dar lugar a una doble vía procedimental difícil, si no imposible de prever de antemano, y que dependen del tipo de enmiendas que se presenten a dicho proyecto. Mientras que la presentación de enmiendas a la totalidad abre necesariamente un debate de totalidad sobre el proyecto de ley, cuando aquellas enmiendas no existen y sólo se han presentado al articulado, dicho proyecto pasa directamente a la Comisión correspondiente.

Este desglose del procedimiento legislativo ordinario tiene un primer efecto que es el de sustraer al Pleno, en el caso de no

(27) BAGEHOT, *op. cit.*, págs. 251-252.

(28) En nuestro Derecho se recoge en el artículo 80 C.E. y en los artículos 63 R.C. y 72 R.S.

presentación de enmiendas a la totalidad, un primer debate generalizado del proyecto. Hay que notar que los debates de totalidad son siempre plenarios y que tienen por objeto las líneas maestras y el sentido genérico del proyecto que se presenta ante la Cámara; ello quiere decir que este debate, ante el órgano de publicidad por antonomasia del Parlamento, tiene la repercusión de un auténtico debate político, con un sentido muy claro de control o de fiscalización sobre el proyecto en cuestión desde el momento en que la finalidad del debate es doble: por una parte la Cámara se manifiesta sobre el sentido genérico del proyecto; por otra parte es un debate vertido hacia la opinión pública, tanto para que ésta aprecie el significado del proyecto gubernamental como para que se forme una opinión concreta sobre los criterios de los partidos de la oposición en el tema en cuestión.

El condicionamiento del debate de totalidad a la presentación de enmiendas a la totalidad y su inexistencia en caso contrario tiene, pues, el efecto de sustraer un primer debate político cuya repercusión no es tanto interna del Parlamento cuanto externa, en su proyección hacia la comunidad que el Parlamento representa, y esto con el agravante de la existencia de proyectos legislativos que, al no ser objeto de aquel tipo de enmiendas, pueden llegar a ser tramitados y aprobados como leyes sin ser vistos nunca en el Pleno en virtud de la delegación, que se presume según el artículo 148.1 RC (29), en las Comisiones en competencia legislativa plena. Con la regulación del actual Reglamento de la Cámara Baja, el Gobierno, al presentar un proyecto de ley ante el Congreso, ignora cuál va a ser la vía que le corres-

(29) La delegación de competencia legislativa en las Comisiones admitida por el artículo 75.2 C.E. como facultativa ha sido desarrollada por el artículo 148.1 R.C., en una fórmula dudosamente constitucional que presume la delegación, siempre que el proyecto o proposición de ley no invada las materias limitadas a la misma que enumera el artículo 73.3 C.E.; este planteamiento supone un claro menoscabo del acuerdo de delegación del Pleno, que no hay que hacer expreso, además de haber dotado a este procedimiento específico de un carácter expansivo que no deriva del texto constitucional. El artículo 130.1 R.S. regula la misma situación pero con una fórmula estrictamente respetuosa con el artículo 75.2 C.E., al exigir en todo caso delegación expresa del Pleno de la Cámara.

ponderá seguir en la Cámara, y por ello nos encontramos con la curiosa situación de que, si al Gobierno le interesa que la opinión pública conozca el proyecto, naturalmente desde su propia óptica, y ante la indeterminación de su deambular parlamentario, el ejecutivo prefiere presentar dicho proyecto a los medios de comunicación social antes incluso que a la Cámara, y es en esos medios donde se suscita el debate general sobre un proyecto que con frecuencia no ha iniciado siquiera su tramitación parlamentaria y que, en todo caso, tardará meses en convertirse en ley. El efecto de todo esto es que se hurta a las Cortes el debate político y se sustrae a la publicidad el mecanismo más importante de las minorías de dejarse oír ante la opinión pública.

Se pueden dar soluciones parciales a esta situación, sin salirnos del contexto reglamentario actual. La primera de ellas consistiría en incidir sobre la calificación de las enmiendas. En el Reglamento del Congreso esta labor está encomendada a la Mesa de la Comisión competente (artículo 110.1 RC), que remite al Presidente de la Cámara las de totalidad; esta labor de calificación de enmiendas se realiza con un criterio que creemos en exceso formalista que pasa por alto la posibilidad de un contenido político importante en las enmiendas al articulado, sustrayendo así del debate de totalidad textos enmendados con este tipo de enmiendas, aunque en ellas se sobrepase lo que puede considerarse una enmienda técnica. Es cierto que resulta muy difícil dilucidar cuándo una enmienda es política y cuándo es técnica, y precisamente lo que estamos resaltando es que la regla que equipara enmienda a la totalidad con enmienda política y enmienda al articulado con enmienda técnica es una regla que se quiebra continuamente porque en el Parlamento, órgano típicamente y esencialmente político, la frontera entre aquellos dos conceptos es difusa, y más bien habría que pensar que la gran mayoría de las enmiendas, sean a la totalidad o al articulado, políticas directamente o técnicas, tienen una innegable carga política. Pero precisamente por ello es discutible el criterio mecánico con que las Mesas de las Comisiones realizan su labor de calificación, atendiendo más a la forma que al contenido real de la enmienda, echándose de menos una matización más afinada en la valoración de la específica carga política de cada enmienda,

cualquiera que sea su categoría, y de su proyección respecto de la posible trascendencia pública del proyecto de ley enmendado.

Otra posible solución, sin salirnos del contexto del actual procedimiento legislativo, sería forzar el debate de totalidad mediante la presentación sistemática, frente a cualquier proyecto de ley, de enmiendas a la totalidad. Se aprecia fácilmente que un mecanismo que queda condicionado en todo caso a la voluntad de los Grupos parlamentarios no resulta el más idóneo para asegurar la continuidad de esta solución, si bien es cierto que en la práctica parlamentaria española se ha utilizado, y se utiliza, de manera que no es extraña al procedimiento la presentación de falsas enmiendas a la totalidad respecto de un proyecto de ley cuando el Grupo parlamentario enmendante pretende someterlo a debate de totalidad, en ocasiones no tanto por oposición real al proyecto cuanto por el deseo de plantear un debate público, que trasciende a la Cámara, sobre el texto gubernamental.

Esta situación pone de relieve la insuficiencia reglamentaria que se produce en España respecto de la labor de información del Parlamento en este aspecto, lo que se acentúa si tenemos en cuenta que las enmiendas a la totalidad tienen, según el artículo 110.3 del RC, que presentar un texto alternativo al enmendado o proponer la devolución del proyecto al Gobierno; estos dos requisitos condicionan enormemente la presentación de estas enmiendas, planteando al mismo tiempo el debate de totalidad como un debate de oposición frontal del proyecto de ley, lo que técnicamente no tiene porqué ser así.

Para potenciar lo que es la verdadera función parlamentaria ejercida concretamente, en lo que a nosotros nos interesa, a través de su actividad legislativa, creemos que debería plantearse una reforma del procedimiento legislativo que incidiese en primer lugar en la generalización del debate de totalidad a todos los proyectos de ley (30).

(30) Nos referimos exclusivamente a los proyectos de ley dado que las proposiciones tienen siempre su específico debate de totalidad en la toma en consideración.

Podría aducirse que en nuestra reglamentación actual, aun en el caso de ausencia de debate de totalidad, existe un debate plenario final donde las minorías tienen la oportunidad de manifestar públicamente sus posiciones por el procedimiento de mantener sus enmiendas y votos particulares para su debate en el Pleno. Pero aparte de que los proyectos de ley debatidos y aprobados en Comisión con competencia legislativa plena no llegan nunca a este debate en el Pleno (31), la específica estructura del procedimiento legislativo hace que ya no sea lo mismo el debate del final que el que se produce al principio del mismo. No decimos con ello que sea menos importante; el debate plenario final es el de aprobación, o no, y, en este sentido, es el decisivo y decisorio, tiene un carácter político muy diferente del que corresponde al debate de totalidad.

Este primer debate es general sobre un texto elaborado y remitido por el Gobierno, es decir, es un debate sobre las líneas generales de una política gubernamental que se refleja en el proyecto concreto. El debate plenario final tiene dos características que a nosotros nos interesa resaltar: el objeto del debate no es ya el texto remitido por el Gobierno sino el Dictamen elaborado por la Comisión; en segundo lugar, no es un debate general, de totalidad, con lo que se pierde, al menos en parte, la carga política que tiene un debate de este tipo. No puede, por lo tanto, sustituirse un debate por el otro desde el momento en que su objeto, su estructura y su motivación son distintos.

6. EL CARÁCTER DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS COMO ORGANOS DE NEGOCIACIÓN

El planteamiento de un debate de totalidad aplicable a todo proyecto de ley, sin condicionarlo al tipo de enmiendas presentadas, supondría la introducción en nuestros Reglamentos parlamentarios de lo que es la primera lectura en el Parlamento británico con las repercusiones, creemos que favorables, que tiene

(31) Esta situación se agrava, como hacíamos notar en la nota 27, con la presunción de delegación automática prevista en el Reglamento del Congreso.

sobre la estructura concreta del procedimiento legislativo y su posible funcionalidad como mecanismo de control (32). El debate de totalidad así concebido no supone necesariamente, como es nuestro caso actual, un debate de oposición total a un proyecto de regulación normativa elaborado por el Gobierno, sino que se centra en marcar y aprobar por el Pleno las líneas generales en las que se enmarca el proyecto (que no tienen que ser necesariamente divergentes con las planteadas por el Gobierno). La aprobación por el Pleno de esas líneas directrices impone la necesidad de respetarlas a lo largo de todo el procedimiento legislativo y naturalmente repercute en el trabajo de las Comisiones legislativas limitando su capacidad de modificación de los proyectos de ley, que es libre sólo dentro de las coordenadas generales aprobadas en ese debate inicial. Curiosamente en el Reglamento del Congreso se regula un único supuesto en que se produce este efecto: la aprobación de las leyes de armonización configuradas en el artículo 150.3 CE se realiza mediante un procedimiento que parte de un debate de totalidad en todo caso (artículo 168.1 RC), no admitiéndose después enmiendas que impliquen contradicción con aquel pronunciamiento previo de la Cámara (artículo 168.3 RC).

Esta limitación tiene que repercutir forzosamente en la configuración de las Comisiones legislativas como verdaderos órganos de trabajo de la Cámara. Calificar a las Comisiones como órganos de trabajo no supone, por supuesto, negar su contenido político; difícilmente podrían evadirse estos órganos del carácter político que tiene todo el Parlamento. Las Comisiones son órganos de trabajo de la Cámara, pero en el sentido de que el trabajo que se realiza en ellas es el de negociación, que evidente-

(32) Se puede argüir como elemento negativo la posible sobrecarga de trabajo que esto podría suponer en el Pleno. Creemos sin embargo, que hay que superar la idea de la superactividad legislativa del Parlamento, que está suponiendo una evidente pérdida en la calidad de las leyes, y plantearla en coherencia con lo que es el Parlamento: un órgano numeroso, de negociación y reflexión. Ninguno de estos conceptos casa bien con las prisas y habría que abogar por la limitación numérica de las normas aprobadas en el Parlamento a las realmente importantes en aras de una mayor calidad de las mismas. I. DE OTTO, *op. cit.*, pág. 241.

mente es política. El problema es que en España estos órganos de negociación cumplen difícilmente su misión por una serie de razones, de las que conviene destacar dos. En primer lugar, la Ponencia; este órgano preparatorio del trabajo de la Comisión mantiene hoy en España una estructura verdaderamente anómala en el Derecho parlamentario comparado que contradice la auténtica naturaleza de lo que debe ser una Ponencia, que tanto en nuestros Reglamentos como en la praxis parlamentaria resulta un órgano inusitadamente potenciado, en buena parte como consecuencia de la inercia funcional que se produce en el momento de la transición democrática respecto del mismo órgano de las Cortes franquistas. Basadas éstas funcionalmente en las Comisiones, dado el significado del Pleno como órgano simplemente solemne o de ratificación, eran las Ponencias las que llevaban el peso no sólo del examen y análisis de las enmiendas sino que les correspondía también proponer un texto que se constituía de hecho en el objeto de debate del resto del procedimiento, tanto en las Comisiones como en el Pleno. En las primeras Cortes democráticas los Reglamentos provisionales de las Cámaras mantuvieron un sistema similar de Ponencias, integradas por un número de miembros excesivamente alto, y aunque esta situación se intentó controlar en el actual Reglamento del Congreso, que en su artículo 113.1 prevé la posibilidad de ponencias unipersonales al estilo de las relatorías francesas (no así en el Senado, artículo 65 de su Reglamento, que parte del supuesto de ponencias plurales), lo cierto es que la situación actual es que las Ponencias se suelen integrar con un representante de cada Grupo parlamentario, y eventualmente dos o tres de los Grupos mayoritarios, lo que a todas luces es excesivo desde el punto de vista técnico. Aunque a la hora de la decisión resulte indiferente el número de ponentes de cada Grupo que haya dado el principio de ponderación, lo cierto es que esta composición, además de contradecir el carácter estrictamente técnico que deberían tener necesariamente las Ponencias, las han convertido en auténticos órganos de negociación rebasando ampliamente lo que tendría que ser su ámbito de competencias, lo que además se ve incrementado por las escasas limitaciones materiales que se les imponen a las Ponencias en la elaboración de su trabajo que con frecuencia trasciende lo que tendría que ser

un simple informe (33). En este sentido, la limitación que supondría la fijación de unas líneas generales del proyecto de ley objeto del informe por medio de un debate de totalidad, junto con la necesaria limitación numérica de los ponentes, daría a la Ponencia su verdadera dimensión, que no hemos conocido a lo largo de diez años de Cortes democráticas.

El segundo vicio de nuestras Comisiones legislativas proviene de la publicidad de sus sesiones que ha transformado lo que tenían que ser órganos de negociación en órganos de debate político. Teóricamente las sesiones de las Comisiones no son públicas (artículo 64.1 RC), en el sentido de que no puede asistir público a ellas, pero la afirmación rotunda del citado artículo («las sesiones de las Comisiones no serán públicas») queda desmentida cuando a continuación el mismo precepto admite la presencia en las mismas de los representantes de los medios de comunicación social; en el mismo sentido se manifiesta el artículo 75 RS. Hoy en día resulta verdaderamente ingenuo creer que una sesión es pública por el hecho de que asista público a ella; los Plenos, cuyas sesiones son públicas por definición, están abiertos a la presencia física de público pero no es ciertamente ese público presente el que da a conocer a la Comunidad lo que pasa en el Pleno sino los medios de comunicación social presentes en el mismo. El mantenimiento de la vinculación entre publicidad y público presente, fundamental en otros momentos históricos al ser casi el único medio de proyectar fuera del Parlamento lo acaecido en sus sesiones, refleja claramente una interpretación obsoleta de uno de los principios básicos del Derecho parlamentario. En definitiva, y pese a la afirmación del artículo 61.1 RC, el principio que se aplica en España a las sesiones de las Comisiones es el de su publicidad.

Siendo las Comisiones órganos internos de trabajo de la Cámara cuya misión fundamental es la negociación, la transacción política para llegar a posturas concurrentes que permitan configurar una voluntad única de la Cámara, es regla aceptada en

(33) RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 167; P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, «Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo», *Rev. C. G.*, n.º 12, 1987.

casi todos los Parlamentos la no publicidad de sus sesiones para así permitirles cumplir su función (34); naturalmente que la no publicidad no quiere decir que sus sesiones sean secretas, de forma que en el Derecho comparado se suele asegurar un mínimo de publicidad de su trabajo a través de comunicados y notas emitidos normalmente por las Comisiones a los medios de comunicación social.

Igual que en el caso de la Ponencia, la disfuncionalidad que supone la publicidad de las sesiones de las Comisiones proviene del mantenimiento de una situación similar que se daba en las Cortes del Régimen de Franco. En estas Cortes las Comisiones estaban supervaloradas ya que, dada la naturaleza específica del Pleno, el verdadero trabajo legislativo y parlamentario en general se desarrollaba en ellas; en este contexto lo lógico era la publicidad de sus sesiones pues siendo las Cortes un órgano representativo (con independencia de cómo se actualizase esa representación) que impone la necesidad de que trasciendan al exterior las posturas y opiniones manifestadas en ellas, quedaba justificado el principio de publicidad del órgano de la Cámara (las Comisiones) en el que se desarrollaban los auténticos debates. Esta era sin embargo una situación claramente coyuntural que no se supo o se quiso superar cuando, al recobrar el Pleno en las Cortes democráticas su auténtico sentido de órgano deliberador y decisorio, las Comisiones tendrían que haberse reconvertido en lo que realmente deben ser: órganos de trabajo interno. No se realiza sin embargo este trabajo de reconversión, puede que por inercia, por desconocimiento de la organización parlamentaria usual, o, acaso, por temor a suprimir un mecanismo tan aparentemente democrático como es la publicidad; lo cierto es que esta situación ha producido una distorsión en el funcionamiento de las Comisiones.

(34) La regla general de no publicidad de las sesiones de las Comisiones tiene no obstante sus excepciones, como por ejemplo, en el Congreso norteamericano en el que las reuniones de las Comisiones son públicas (lo que no es extraño dada la especial importancia de las mismas en la estructura parlamentaria) o en Inglaterra, donde son públicas las sesiones de la Comisión de toda la Cámara, de las *stanging committes* y de las comisiones encargadas de proyectos de ley concretos.

Dada la publicidad de sus sesiones se produce en las Comisiones una anticipación de lo que será luego el debate en el Pleno, en el que las posturas y las opiniones que adoptan tanto las mayorías como las minorías lo son en función de la proyección externa de las mismas. Esta proyección, este principio de publicidad que es una de las características fundamentales de los procedimientos parlamentarios, queda sin embargo totalmente fuera de lugar al aplicarse a las Comisiones al impedir la labor de negociación y composición propia de estos órganos. Una negociación se hace siempre en la sombra, no ante los focos, de forma que este principio de publicidad no sólo tiene el efecto de dificultar el trabajo concreto de las Comisiones sino que incluso ha supuesto que aquella labor de negociación haya escapado en muchas ocasiones del ámbito parlamentario (35).

Un tema distinto es, naturalmente, el de las Comisiones con competencia legislativa plena, de las que sí puede predicarse con toda propiedad la publicidad de sus sesiones, dado que, en este caso, son el órgano no sólo negociador sino también decisorio que sustituye al Pleno (36). Esto pone de manifiesto que, en definitiva, el órgano de publicidad del Parlamento, dentro del contexto legislativo, es propiamente el Pleno, y que si se quiere que aquel procedimiento cumpla no sólo su finalidad estrictamente legislativa sino también la función parlamentaria de fiscalización que impregna, o tiene que impregnar, toda la actividad del Parlamento, cualquiera que sea su finalidad específica, hay que poner el acento en aquellos actos procedimentales capaces

(35) SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario...*, *op. cit.*, pág. 234.

(36) La publicidad de las sesiones de las Comisiones con competencia legislativa plena, que deriva, como decimos, de la lógica parlamentaria, viene reflejada en la Constitución italiana respecto de las Comisiones en sede legislativa que en su artículo 72 remite al Reglamento la determinación de las formas concretas de publicidad, lo que se ha cumplido sólo parcialmente ya que únicamente se publica un informe sumario de sus sesiones que, siguiendo la regla general en Italia, no son públicas. En España, ni el Reglamento del Congreso ni el del Senado han establecido ninguna norma especial de publicidad por lo que se sigue la regla genérica de los artículos 64.1 R.C. y 75.1 R.S., con lo que no son públicas pero sí con presencia de los medios de comunicación social, lo que parece suficiente para cubrir su conocimiento exterior.

de tener una proyección exterior concreta, y estos son por definición los actos, y específicamente los debates plenarios.

7. EL CONTROL POLÍTICO COMO CONTROL INDIRECTO

Como conclusión cabe hacer una reflexión sobre el sentido actual del control parlamentario. Lo que ha cambiado hoy en los sistemas parlamentarios es el concepto de control parlamentario en su sentido técnico, es decir a través de la utilización de los mecanismos clásicos de control. Subsisten estos mecanismos y subsiste la capacidad, al menos teórica, de fiscalización del Parlamento; sin embargo se plantea el problema de que, por el mecanismo de la mayoría disciplinada, se hace muy difícil la efectividad de aquellos mecanismos de control que en ocasiones, las más numerosas, no tienen ningún tipo de efecto directo sobre el Gobierno, e incluso, y creemos que ésto es más grave, su misma creación queda a veces supeditada a la voluntad del Grupo parlamentario mayoritario en la Cámara, a cuyo partido pertenece el Gobierno que debe ser sometido a control y que en realidad se convierte así en juez y parte. En este contexto resulta un eufemismo hablar de que la sanción pueda acompañar a un mecanismo de control, si bien ya dijimos antes que en ellos las sanciones directas son excepcionales (37).

El control que ejerce hoy el Parlamento tiene otro sentido; es un control indirecto, que no tiene ni puede tener el efecto inmediato que se le quiso asignar cuando la racionalización decimonónica acuñó el concepto de control. En realidad enlaza con el concepto originario de control, de limitación genérica del poder que aparece con los primitivos Parlamentos. Resulta curioso que con dos estructuras parlamentarias tan aparentemente distintas, la medieval y la actual, la segunda está recogiendo, al menos parcialmente, unos modelos funcionales mucho más próximos a

(37) Apuntábamos que el carácter político del control parlamentario no excluye la posibilidad de sanción, pero tampoco la configura como requisito esencial del concepto de control, siendo en realidad escasos los mecanismos técnicos de control que incorporan un tipo de sanción directa, v. notas 7, 8 y 9.

aquellos parlamentos que a los liberales decimonónicos, que han sido su modelo funcional y estructural inmediato. Hoy estamos viviendo la ruptura de la teoría parlamentaria fruto de la Revolución francesa como consecuencia del cambio radical que el Parlamento ha sufrido en su estructura, y esta aproximación a ciertos aspectos de las Asambleas medievales nos pueden llevar a reflexionar sobre si la estructura de los Parlamentos actuales no estará más cercana a la antigua estructura estamental, a pesar del cambio radical del contexto político, que a la liberal individualista en cuya teoría seguimos anclados. Cuando se está hablando de un mandato imperativo de los partidos sobre los parlamentarios (38) y de un concepto de la sociedad no monolítico ni individualista sino como una realidad integrada por grupos diversos y políticamente operantes (39), creemos que lo que se pone de manifiesto es la necesidad de romper definitivamente con el concepto clásico liberal del Parlamento y elaborar una nueva teoría parlamentaria, que tiene que partir de una nueva configuración del mismo concepto de representación y mandato para extenderse a continuación a la estructura y funcionamiento de las Cámaras. La ruptura que existe hoy entre la teoría y la realidad parlamentaria no es menos violenta que la que obligó a los revolucionarios del dieciocho a romper con el Parlamento estamental y plantear, desde sus principios, una nueva teoría parlamentaria.

Pero evidentemente el control político del poder no sólo sigue siendo necesario sino que posiblemente se hace mucho más imperativo ante un Gobierno capaz de disponer de unos medios técnicos crecientes en proporciones aritméticas que le posibilitan una intromisión en las esferas privadas impensable hace sólo pocos años (40). Avocados los mecanismos de control a su dominio por la mayoría parlamentaria, que es la del Gobierno, decíamos que el único control parlamentario real se convierte

(38) RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 154. Hay que notar que el sometimiento del parlamentario tiene una inicial compensación en la asunción del riesgo electoral por parte de los partidos políticos.

(39) RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 162; N. BOBBIO, *op. cit.*, pág. 13.

(40) N. BOBBIO, *op. cit.*, pág. 19.

en un control indirecto, a largo plazo, incidiendo sobre la opinión pública con lo que se ha llamado la función de información del Parlamento (41). De esta manera nos colocamos, en el ámbito de las funciones políticas del Estado, en lo que se define como la función de control, encomendada al Parlamento y al Cuerpo electoral en una relación dinámica en la que el Cuerpo electoral ejerce su función de control periódicamente en base a los juicios y opiniones que se ha ido formando sobre la labor del Gobierno y de la oposición a través de la información que el Parlamento le ha ido suministrando por medio de los procedimientos concretos que en él se desarrollan (42). Este es el papel que debería no perder el Parlamento, en primer lugar, por el peligro que se corre de que sea asumido por otras instituciones, y, además, porque, a pesar de las profundas modificaciones estructurales, esta función es la que conecta directamente con el carácter representativo del Parlamento que es la esencia de esta institución y lo que, en definitiva, la define.

8. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO FORMA DE CONTROL

En este contexto, en el que el efecto del control es en principio indirecto cualquiera que sea su mecanismo concreto, el control parlamentario a través del procedimiento legislativo tiene una ventaja sobre los mecanismos técnicos de control, que es su duración. La duración de los procedimientos legislativos es una característica que deriva en primer lugar de la estructura funcional y orgánica del Parlamento; éste es, como hemos señalado anteriormente, un órgano complejo y especialmente numeroso, lo que incide directamente en la dilatación temporal del procedimiento, a lo que se une la naturaleza de la función legislativa como deliberativa, es decir, que es una función en la que normalmente no se exige una decisión rápida (difícil de tomar por otra parte dada la composición numérica de la Cámara), y en la que importa más que la cantidad, la calidad y la reflexión del resultado final, lo que sólo se logra a base de sucesivos estudios y

(41) BAGEHOT, *op. cit.*, págs. 199, 251 y 252. FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, pág. 62.

(42) LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1970, pág. 69.

deliberaciones sobre la materia. Unase a esto el carácter del Parlamento como órgano negociador y representativo en el que tienen cabida y presencia todas las opiniones y posturas políticas representadas en la Cámara, y veremos que la duración temporal prolongada del procedimiento legislativo se impone como característica ineludible.

Frente a ello, los procedimientos clásicos de control tienen en general la característica de ser breves (si bien generalmente intensos) en su duración. Con independencia de las Comisiones de investigación, que suponen una estructura más o menos permanente, lo que consideramos mecanismos directos de control (preguntas, interpelaciones, mociones y, en otro sentido, proposiciones no de ley) se desarrollan a través de unos procedimientos rápidos (43) que en ocasiones ni siquiera garantizan que se vaya a dar una respuesta concreta por parte del sujeto controlado, no siendo infrecuente que éste conteste con generalidades o con monosílabos, lo que supone que en definitiva la pregunta o interpelación queda sin respuesta real.

Por el contrario, el legislativo es un procedimiento que está estructurado sobre la base de una serie de sucesivos estudios y debates sobre una materia, con una pluralidad de intervenciones (que en principio tienen que garantizarse a todos los Grupos presentes en la Cámara), lo que supone una necesaria dilatación en el tiempo, desde luego varios meses, a la que se acumula incluso la existencia de las dos Cámaras que integran nuestras Cortes Generales que contribuyen a prolongar todavía más el procedimiento ¿Qué ventaja ofrece esta duración respecto del control político como control mediato? El mensaje, que en los procedimientos de control no se plantea ante el Pleno más que en el momento concreto previsto reglamentariamente, en el pro-

(43) Las preguntas, según nuestros Reglamentos parlamentarios, se sustancian en un tiempo total de cinco minutos (artículo 188.3 R.C.) o tres minutos (artículo 167.2 R.S.), mientras que las interpelaciones tienen un tiempo de quince minutos en el Congreso (artículo 183.1 R.C.), siendo más amplio en el Senado (artículo 173 R.S.). Las mociones y las proposiciones no de ley, al tener una estructura propia de debate, implican un tipo de procedimiento de mayor duración.

cedimiento legislativo se repite varias veces ante la opinión pública a través de la Cámara, y esta reiteración posibilita una mayor profundización de dicho mensaje y una efectividad que no se logra con una única exposición. La idea del control que reside en definitiva en la comunidad política, en el cuerpo electoral, es la base de los sistemas democráticos, hasta tal punto que las técnicas concretas de control parlamentario pueden fallar, o pueden ser modificadas, pero lo que finalmente supone la salvaguardia de estos sistemas, y lo que hace que sigan siendo democráticos, es ese control periódico.

En este panorama, cuando la oposición política actúa en el Parlamento a través de los distintos procedimientos parlamentarios es evidente que su finalidad fundamental no es intentar convencer ni a la mayoría ni a ninguno de los demás Grupos parlamentarios; lo que hace es dirigirse a la opinión pública. Actualmente la diferencia entre una buena y una mala oposición parlamentaria reside básicamente en su capacidad de publicidad, de hacer que el Parlamento sea, como palestra pública, interesante, que conecte con la opinión pública, no sólo recogién-dola sino también enfocándola hacia las grandes cuestiones nacionales (44).

En este sentido, la oposición parlamentaria en España, con independencia de sus actuaciones concretas más o menos afortunadas, difícilmente puede mantener un nivel de interés respecto de la sociedad a través de los mecanismos de control que los Reglamentos de ambas Cámaras articulan, dado el distanciamiento temporal que se establece entre el planteamiento de la cuestión objeto de control y la respuesta gubernamental que se exige. Entre la formulación y publicación de una pregunta y su inclusión en el orden del día del Pleno para su respuesta tiene que transcurrir como mínimo una semana (artículo 188.1 RC), o dos si se trata del Senado (artículo 163.1 RS); el mismo plazo de 15 días se exige si se trata de interpelaciones (artículos 182.1 de RC y 171.1 RS); pocas cuestiones mantienen un interés candente en la sociedad en plazos tan largos. Esta distancia temporal en-

(44) FRAGA IRIBARNE, *op. cit.*, pág. 62.

tre el acontecimiento sobre el que se pregunta o interpela y la respuesta del Gobierno al mismo (45) puede verse incluso incrementada si el Gobierno utiliza la posibilidad que le ofrecen los Reglamentos de las Cámaras para aplazar la respuesta sobre el plazo previsto en un mes (artículos 163.3 y 171.3 RS) o a la sesión plenaria siguiente (artículo 188.4 RC), con lo que la distancia entre la pregunta (o interpelación) y la respuesta se puede situar fácilmente en un mes y medio, y ello sin pensar que esta táctica se utilice en los momentos de final de los períodos de sesiones, o de legislatura, con lo que el mecanismo de control quedaría en la práctica definitivamente abortado.

La posibilidad de reducción de los plazos para la contestación de preguntas e interpelaciones urgentes sólo está parcialmente prevista en los Reglamentos de ambas Cámaras; mientras que respecto de las preguntas al Reglamento del Congreso no prevé específicamente su tramitación urgente, aunque podría entenderse como tal sin dificultad la de la pregunta presentada con la antelación mínima de 48 horas que exige el artículo 188.1 del citado Reglamento, en el Senado sí se ha previsto expresamente esta posibilidad reduciendo el plazo de contestación a 24 horas, si bien con la condición de que la urgencia sea reconocida por el Gobierno (artículo 163.1 RS), lo que, aunque tiene una justificación teórica en el no acosamiento del Gobierno con preguntas cuya contestación es imposible preparar en tan corto espacio de tiempo, tiene sin embargo el efecto negativo de hacer depender exclusivamente de la voluntad del Gobierno la posible presentación por esta vía de preguntas especialmente incisivas sobre temas realmente actuales. Tampoco preveía el Reglamento del Congreso la posibilidad de interpelaciones urgentes, aunque esta carencia fue paliada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 6-IX-1983, que remite al Presi-

(45) SANTAOLALLA, «El Parlamento...», *op. cit.*, págs. 90 y 143. Los plazos para la contestación de preguntas e interpelaciones varían de reglamento en reglamento en el Derecho parlamentario comparado. El sistema que se sigue en España parece inspirado directamente en el italiano, que establece plazos similares alejados de parlamentos más dinámicos en este aspecto, como puede ser el británico que establece unos plazos mínimos entre pregunta e interpelación y respuesta que suelen cifrarse en 24 ó 48 horas.

dente de la Cámara la calificación de este tipo de interpelaciones. El Reglamento del Senado sí regulaba desde el principio el supuesto de urgencia de las interpelaciones (artículo 171.2) por el procedimiento de facultar a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, para reducir el plazo mínimo general de 15 días.

La separación temporal entre las actividades del Parlamento encaminadas a obtener una respuesta directa del Gobierno, la inseguridad sobre la suficiencia de estas respuestas y, finalmente, la brevedad de estos procedimientos clásicos de control, cuestionan seriamente su efectividad como forma de fiscalización. Si esta fiscalización es, como decimos, más una exposición de posiciones que una decisión parlamentaria sancionadora del Gobierno (46), y conecta con el control último y definitivo que ejerce el cuerpo social, el Parlamento, única institución del Estado que representa a toda la comunidad política, se convierte en un sistema democrático en el elemento indispensable para que ésta pueda ejercer su función, y para ello tiene que articular sus mecanismos internos, sus procedimientos (en general, tanto legislativos como de control) de manera que a través de ellos sea capaz de informar a la sociedad de aquellas actuaciones políticas concretas que le permite ejercer el control que tiene constitucionalmente asignado.

Esto nos lleva a subrayar, aunque sea someramente, la importancia que adquieren en este planteamiento los medios de comunicación social a los que corresponde en las complejas sociedades actuales la transmisión insustituible de lo que se expone y sucede en el Parlamento. De entre estos medios es la Prensa la que actualmente ocupa un lugar preeminente como vehículo transmisor de la actividad parlamentaria; la presencia de la radio y la televisión en el Parlamento se suele reducir a debates o actividades especialmente significativas, por lo que, pese a ser estos medios los que gozan de una mayor audiencia, y normalmente con gran diferencia respecto de la Prensa, sigue siendo

(46) ARAGÓN REYES, *op. cit.*, pág. 33, afirma que es en el carácter deliberante de la Cámara y no sólo en el decisorio donde radica hoy la mejor efectividad del control político.

ésta la que monopoliza actualmente la transmisión a la sociedad de la información parlamentaria.

Si decíamos anteriormente que la información que suministran los parlamentarios, y especialmente los Grupos parlamentarios, no es una información neutral ni aséptica sino que se presenta con una importante carga valorativa, indispensable en un sistema pluralista, tenemos que pensar que esa información va a transmitirse a través de la crisis ideológica que representan los diferentes medios de comunicación social. La presentación de las distintas opciones políticas parlamentarias se hace desde la óptica personal de cada medio de información en virtud del mismo pluralismo social, y concretamente de la libertad ideológica y de expresión del pensamiento consustanciales con cualquier sistema verdaderamente democrático. Esto supone que hay que partir de la premisa de que la información parlamentaria que ofrecen los medios de comunicación social no va a ser tampoco una simple exposición de las opciones políticas que se expresan sino que va a estar igualmente tamizada por la propia interpretación que de ellas hace el medio. Esta situación, consustancial, como hemos dicho, con una sociedad pluralista y absolutamente deseable en su contexto, suscita la necesidad de que el Parlamento se asegure no la interpretación, que es libre, pero sí la veracidad esencial de la información suministrada por estos medios de comunicación. En los Parlamentos actuales se presenta como una necesidad crecientemente imperante la de su conexión con los medios de comunicación social, evidentemente no para controlarlos, lo que chocaría frontalmente con el principio pluralista, sino para asegurar la correcta realización de la función representativa que conecta al Parlamento con la comunidad que representa (47). Incluso en un Parlamento especialmen-

(47) RECODER DE CASSO, *Comentarios a la Constitución* (dir. GARRIDO FALLA), Madrid, 1980, págs. 846-848, recoge una Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 1974 en la que recomienda a los Parlamentos nacionales introducir los medios técnicos que les permitan la retransmisión por radio y televisión de las sesiones públicas ante el temor de que su no utilización pueda afectar al carácter de publicidad del Parlamento, desplazando su función de información y debate de opciones políticas a aquellos medios de comunicación de masas.

te reacio a la presencia de los medios de comunicación social en sus procedimientos, como es el británico, existen dos curiosos mecanismos de presentación de ciertas proposiciones de ley por los parlamentarios (los regulados por las normas reglamentarias 15 y 39) que tienen de hecho escasísimas posibilidades de prosperar debido a las normas de distribución del tiempo parlamentario. Su tramitación depende enteramente de que los asuntos anteriores del orden del día terminen antes de lo previsto; de no ser así estas iniciativas se pierden definitivamente. Pero incluso las que prosperan en este momento inicial se encuentran después tales obstáculos que es muy problemático que su tramitación llegue a término. ¿Cuál es el objeto de estas iniciativas que apenas ocupan tiempo a la Cámara y cuyo resultado es totalmente incierto? El objetivo principal que se pretende con ellos no es legislar (lo que raramente logran) sino conseguir que, a través de la prensa, la opinión pública sea informada de la necesidad de adoptar medidas legislativas en una determinada materia, suponiendo indirectamente una crítica a la inactividad que supone el que el Gobierno no entre a regularla (48).

Es síntoma de mala salud política el que una sociedad esté totalmente politizada; tan malo como lo anterior es que se desinterese totalmente de sus instituciones. El órgano encargado de velar por la buena salud política de la sociedad es el Parlamento, y para ello la primera exigencia es que él esté políticamente sano, lo que en las circunstancias actuales quiere decir que no puede dejarse arrebatado por ninguna otra institución su función específica de control político como actualización de lo que ha sido desde sus comienzos, y es hoy en día, la función parlamentaria.

Si como decíamos se produce actualmente una distorsión entre la práctica del Parlamento y su teoría, la lógica exige que ésta sea modificada para adaptarla a la realidad parlamentaria. La adaptación tiene que ser necesariamente profunda desde el momento que tiene que arrancar del sentido mismo de la represen-

(48) JOE JACOB, «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», *R.E.D.C.*, n.º 16, 1986, págs. 187-188.

tación parlamentaria, pero tiene también que extenderse evidentemente a todos los procedimientos parlamentarios adaptándolos al sentido real de cada competencia dentro de la función parlamentaria. Si hoy las leyes que hace el Parlamento no tienen en sí el sentido de control que antaño se pretendía, dadas las modificaciones estructurales de los Parlamentos y sus reglas de funcionamiento, ello no supone la pérdida del sentido de control de la función legislativa sino su corrimiento al ámbito del procedimiento de hacer las leyes, que es el que tiene que modificarse para potenciar aquellos aspectos del mismo susceptibles de garantizar un nuevo sentido del control político.