

SISTEMA DE PARTIDOS Y CONTROL PARLAMENTARIO

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA (*)

SUMARIO: I.— EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO. II.— LOS INSTRUMENTOS DE «CONTROL EXTRAORDINARIO» COMO FÓRMULAS AL SERVICIO DE LA GOVERNABILIDAD. III.— LOS INSTRUMENTOS DE «CONTROL ORDINARIO» COMO FÓRMULAS AL SERVICIO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA. IV.— CONCLUSIONES.

(*) Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.

I. EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

Las modificaciones ocasionadas en la práctica parlamentaria por el sistema de partidos han transformado profundamente el significado originario de los mecanismos propios de la función de control encomendada a las Cámaras legislativas (1). Esta transformación tiene su origen en la estrecha conexión que se ha producido, mediante la intervención de las fuerzas políticas mayoritarias organizadas en uno o varios partidos políticos, entre el Parlamento y el Gobierno, y la contraposición entre la mayoría y la minoría que caracteriza la nueva dinámica de las Cámaras representativas (2).

En la actualidad resulta absurdo pensar en una rígida división entre Parlamento y Gobierno, puesto que el partido o partidos que asumen la dirección política del Estado tienen en sus manos tanto el Gobierno como la mayoría parlamentaria, con lo que resulta sumamente difícil, por no decir contradictorio, desempeñar al mismo tiempo la función de vigilante y

(1) Para una perspectiva histórica del control parlamentario del Gobierno en España, véase Joaquín VARELA SUANZES: «El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española», en *El Parlamento a debate*, (Edición y presentación de Manuel Ramírez), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997, págs. 59 y sigs.

(2) Véase Enzo CHELI: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milán, 1961, pág. 145. De la contraposición entre mayoría y minoría, entre Gobierno y oposición, ya hablaba Carl SCHMITT en su *Verfassungslehre*, en 1928; véase la edición de Duncker & Humblot, Berlín, 1989, págs. 325 y sigs.

vigilado (3). Como afirma Gerhard Leibholz, parece desleal y poco elegante censurar públicamente a un Gobierno reclutado de las propias filas (4).

Como consecuencia de este nuevo orden de cosas, la tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, tendría que corresponder a las formaciones minoritarias presentes en el Parlamento (5). Es la consecuencia correlativa al principio de que las decisiones en sede parlamentaria son expresión de la voluntad de la mayoría. Con este fin es necesario articular las garantías necesarias para que esta función pueda llevarse a cabo sin que la mayoría tenga la posibilidad de obstaculizarla de manera tal que se desnaturalice esta labor. Por este motivo, determinadas decisiones que se atribuyen a las Cámaras parlamentarias, por ejemplo la creación de una comisión de investigación, no tendrían que adoptarse de acuerdo con el principio de mayoría, pues no es esa una función que asume el Parlamento como órgano del Estado, sino como un ámbito que debe posibilitar, además de la expresión de la voluntad política de la mayoría reflejo de la decisión gubernamental, la difusión de la crítica a esa orientación por parte de las otras opciones políticas presentes en la sociedad y que legítimamente pretenden convertirse en mayorías de gobierno.

Como ha afirmado el profesor Rubio Llorente, la jerarquía entre las distintas voluntades, entre los diversos grupos con presencia parlamentaria, no existe cuando no se trata de expresar una voluntad, sino de debatir y, más

(3) Véase, en este sentido, Lelio BASSO: *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1967, pág. 122.

(4) «Die Kontrollfunktion des Parlaments», en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Scriptor Verlag Kronberg/Ts., 1975, pág. 299.

(5) Sobre la presencia de la minoría y la oposición en los sistemas parlamentarios, véase, en nuestra doctrina, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; previamente, y centrándose en nuestro modelo, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; sobre las minorías en los órganos rectores y de funcionamiento de las Cámaras parlamentarias véase el estudio de Angel José SÁNCHEZ NAVARRO: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; en especial, las págs. 133 y sigs.; de este mismo autor, y en relación con los instrumentos de control, véase, *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 112 y sigs.

lejos aún, esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control (6).

No obstante, si nos atenemos a las normas que disciplinan la actividad de las Cámaras representativas podemos anticipar que los mecanismos de control parlamentario se han convertido, desde la perspectiva de la mayoría, en instrumentos que ésta utiliza para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la minoría, y, desde la perspectiva de esta minoría, en instrumentos de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias de esa orientación, con el objetivo de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política —la ofrecida por la oposición minoritaria— en los próximos comicios (7).

En definitiva, los institutos que constituyen el llamado control parlamentario del Gobierno, lejos de buscar el sometimiento de éste a la voluntad de las Cámaras, se han convertido tanto en mecanismos de defensa, parlamentaria y política, de un determinado *indirizzo politico*,

(6) Véase «El control parlamentario», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 257. Ya Max WEBER se refería a la necesidad de configurar el derecho de control «ineludiblemente como derecho de la minoría»,... «con vistas a oponer a todo posible “apaño de la mayoría” en el Parlamento y a los peligros ya conocidos que eso lleva consigo el contrapeso de la publicidad...», véase su «Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos (1918)», en *Escritos políticos* (edición de Joaquín Abellán), Alianza, Madrid, 1991, pág. 184.

(7) Se ha dicho que el parámetro para enjuiciar la acción gubernamental no es el programa del gobierno sino el de la oposición; nos encontramos, en el caso del control parlamentario, ante «la pretensión de imponer un parámetro alternativo o de sustitución»; véase Francisco Javier GARCÍA ROCA: «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 42, 1995, pág. 172.; sobre el papel de la minoría parlamentaria en el ejercicio de la función de control véase Luis LÓPEZ GUERRA: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, n.º 8, 1996, págs. 81 y sigs.

como en instrumentos destinados a preparar la formación de un *indirizzo* diferente, expresión de una nueva mayoría (8).

Es necesario entonces diferenciar las instituciones que deben orientarse al favorecimiento de la gobernabilidad del Estado de aquéllas cuyo objetivo consiste en manifestar ante la opinión pública las deficiencias de la dirección política que se está llevando a cabo y las eventuales alternativas a la misma. Las primeras hasta ahora han venido incluyéndose dentro del denominado «control extraordinario del Gobierno», y en ellas la racionalización de la práctica parlamentaria y, en última instancia, de la forma de gobierno, demandan la búsqueda de la preeminencia de las formaciones políticas mayoritarias para favorecer la gobernabilidad del Estado.

Las segundas, incluidas dentro de la categoría del «control ordinario del Gobierno», obedecen a una racionalidad diferente y por ello es necesario configurar el control parlamentario de forma que no tengan las mismas opciones los Grupos que conforman la mayoría y la minoría, sino de manera que esta última cuente con instituciones específicas que le permitan cumplir con eficacia su papel de fiscalización y denuncia de la actuación política gubernamental.

II. LOS INSTRUMENTOS DE «CONTROL EXTRAORDINARIO» COMO FÓRMULAS AL SERVICIO DE LA GOBERNABILIDAD

La articulación constitucional de estos instrumentos (moción de censura, cuestión de confianza) no responde a la que es tradicionalmente característica del control parlamentario del Gobierno, sino a una racionalidad diferente, que justifica el tratamiento que se les ha otorgado.

En primer lugar, por lo que se refiere a la *moción de censura*, la inoperancia de esta institución como instrumento de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad política se advierte con claridad en la práctica

(8) Giuseppe DE VERGOTTINI alude, respecto a la tarea desempeñada por la oposición, a la función de «indirizzo negativo» respecto al mayoritario, o bien a la de «indirizzo alternativo»; véase su estudio sobre la «Opposizione parlamentare» en la *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milán, vol. XXX, págs. 532 y sigs.

política italiana, donde, a pesar de la precariedad de las mayorías de gobierno, ninguna de las mociones propuestas ha prosperado. La caída de los gobiernos se ha producido por conflictos internos entre las formaciones políticas que integraban el gabinete, lo que demuestra que el núcleo efectivo del poder de control se ha trasladado desde el Parlamento a los partidos políticos. De esta manera, no sólo no funciona como mecanismo de control parlamentario de la actuación del Gobierno, sino que es más bien un instrumento que contribuye a dotar de estabilidad a la mayoría gobernante, que sigue siéndolo luego de proceder a un reajuste de sus fuerzas y a una remodelación del equipo de gobierno.

En la Constitución española, que ha tomado como modelo para la configuración de la moción de censura, no a la Constitución italiana, sino a la Ley Fundamental de Bonn (9), la posibilidad de que una moción de censura prospere es muy escasa, dada la exigencia de que la misma cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los componentes del Congreso de los Diputados (*artículo 113.1*) (10).

La función de dotar de estabilidad al Gobierno está sin duda presente cuando se configura una moción de censura de tipo «constructivo», ya que se trata de evitar que puedan derribar al Gabinete formaciones políticas minoritarias, que carecen de la cohesión suficiente para convertirse en auténtica alternativa; aunque, en última instancia, la estabilidad gubernamental depende de la correlación de fuerzas políticas y de los intereses de los diferentes partidos, pues puede ser suficiente con que una de las formaciones políticas que integran una coalición de gobierno pacte con el principal partido de la oposición para que se produzca el cambio de gobierno. Esto es lo que sucedió en la República Federal de Alemania en 1982 cuando el Partido

(9) El *artículo 67* de la Ley Fundamental de Bonn dispone que «el Bundestag sólo podrá manifestar su voto de desconfianza al Canciller Federal en la medida en que elija, por la mayoría de sus miembros, a un sucesor y solicite del Presidente Federal la destitución del Canciller. El Presidente Federal debe efectuar la destitución y nombrar al elegido. Entre la moción y la votación debe mediar un plazo de cuarenta y ocho horas.». Sobre este precepto véase el estudio de Roman HERZOG en los *Kommentar* a la «Grundgesetz» dirigidos por Theodor MAUNZ y Gunter DURIG, C. H. Beck, Munich, 1996, vol. III.

(10) Para un estudio comparado de los instrumentos de control parlamentario véase, en nuestra doctrina, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: «El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado», en *El Parlamento a debate*,..., págs. 93 y sigs.

Liberal (FDP) rompió la coalición que mantenía con el Partido Socialdemócrata (SPD) y pactó la formación de una nueva mayoría con la coalición democristiana CDU-CSU (11).

Ahora bien, la moción de censura también puede ser utilizada por la oposición aun sabiendo que, al carecer de los votos exigidos, no puede prosperar. En este caso, lo que se pretende por los promotores de la moción es suscitar un debate político entre el Presidente del Gobierno y el candidato alternativo, con el objetivo último de preparar el camino para la formación de un nuevo «indirizado político», de un nuevo programa de gobierno y un líder político que lo pueda llevar a cabo, que se presenta ante la opinión pública, en realidad ante el cuerpo electoral, con el objetivo de granjearse su favor en las próximas elecciones; aunque el efecto último puede ser justamente el contrario, de tal modo que el censurador se convierta ante la opinión pública en censurado y resulte, en definitiva, reforzada la orientación política gobernante (12).

(11) En la negociación entre el CDU-CSU y el FDP se acordó un programa económico de transición, se designó a Helmut Kohl como candidato a Canciller, se fijó el reparto de ministerios entre los dos Grupos y, en fin, se acordó que las elecciones anticipadas no fueran demasiado inmediatas al cambio de Gobierno para permitir la recuperación de la imagen de los liberales frente a la opinión pública. La moción de censura fue apoyada por 256 votos contra 235, produciéndose como resultado el cambio de Gobierno; véase al respecto el trabajo de Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: *La moción de censura (un estudio comparado)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, págs. 259 y sigs. También han de mencionarse en nuestra doctrina los trabajos sobre esta cuestión de Eduardo VIRGALA FORURIA: «La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 21, 1987, págs. 99 y sigs, y *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; en particular, las págs. 113 y sigs.

(12) Ejemplos prácticos y harto significativos, y con efectos radicalmente contrarios, de esta utilización del instituto de la moción de censura lo constituyen los dos casos que hasta la fecha ha habido en nuestra reciente historia político-constitucional: la moción de censura presentada por el Partido Socialista Obrero Español, con Felipe González Márquez como candidato a la Presidencia del Gobierno, contra Adolfo Suárez en mayo de 1980, y la presentada por Alianza Popular, con Antonio Hernández Mancha como candidato alternativo, contra Felipe González en marzo de 1987. Respecto a la primera moción, cabe concluir, en palabras de Eduardo VIRGALA FORURIA [*La moción de censura en la Constitución de 1978*], que «sirvió para producir una serie de efectos políticos que se pueden considerar antecedentes directos de la exigencia de responsabilidad política difusa por parte del electorado al Gobierno UCD que se produjo en las elecciones de octubre de 1982 y que condujeron a la formación del primer gobierno homogéneo con mayoría absoluta de la España democrática» (pág. 280) «frente a lo ocurrido en 1980, en la moción de censura de 1987 la oposición del Grupo Popular no supo obtener esa rentabilidad política» (pág. 287), lo que se tradujo, no sólo en el reforzamiento del Gobierno censurado, sino también en el desgaste político del candidato alternativo a la postre derrotado.

En segundo lugar, es necesario referirse a la *cuestión de confianza*. De acuerdo con el *artículo 112* de la Constitución española, «el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados»; esto significa que al Presidente del Gobierno le es suficiente, para seguir desempeñando su cargo, tener más votos a favor que en contra, con independencia de las abstenciones o votos en blanco (13).

En la República Federal de Alemania, sin embargo, la cuestión de confianza debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Cámara Baja (*Bundestag*); es decir, se requiere el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados. En otro caso, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el *Bundestag* dentro de un plazo de 21 días, derecho que expirará si en dicho plazo la Cámara Baja elije, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, otro Canciller Federal (*artículo 68.1 LFB*). Ahora bien, la exigencia, y consiguiente presión, al Canciller de reunir la mayoría absoluta de los votos de la Cámara, puede ser trasladada por éste a la propia Cámara, sobre la que pende la amenaza de disolución si no le otorga la citada mayoría o es capaz de concitar dicha mayoría respecto a un candidato alternativo.

Esta configuración de la cuestión de confianza no permite que, a diferencia de lo que sucede en España, el Canciller renueve la confianza inicialmente otorgada por el *Bundestag*, que pudo serle concedida mediante la mayoría simple de los votos (*artículo 63.4 LFB*); sino que en este momento ha de obtener el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados, lo que, como se ha dicho, obliga no sólo a acallar las discrepancias que pudiera haber dentro de la mayoría, sino también a que se pronuncien favorablemente aquellos que en su día se abstuvieron o preferían otro Canciller. Además, el fracaso del Canciller en la cuestión de confianza no le obliga a cesar en su cargo, salvo que la mayoría absoluta de la Cámara apoye a otro candidato, lo que asemeja la cuestión de confianza a la moción de censura

(13) Véase, en nuestra doctrina, Pedro José GONZÁLEZ-TREVIJANO: *La cuestión de confianza*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; en la italiana, Marco OLIVETTI: *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milán, 1996; en la alemana, Roman HERZOG: *Grundgesetz. Kommentar...* (comentario al artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn), vol. III.

constructiva como instrumento de estabilidad gubernamental y no como medio de control.

En definitiva, tanto la moción de censura como la cuestión de confianza antes que formas de control del Gobierno son instituciones dirigidas a garantizar la gobernabilidad, lo que resulta coherente con las exigencias del sistema parlamentario democrático impuesto por nuestro ordenamiento constitucional.

III. LOS INSTRUMENTOS DE «CONTROL ORDINARIO» COMO FÓRMULAS AL SERVICIO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

La racionalización acaecida en los instrumentos de «control extraordinario» deviene en auténtica irracionalidad cuando se favorece la preeminencia de una determinada mayoría política también a través de los mecanismos de «control ordinario» (interpelaciones, preguntas (14), constitución de comisiones de investigación,...) (15), lo que se ha producido no sólo en la práctica política, sino también en la realidad jurídica, transformándose aquellos mecanismos bien en instrumentos de defensa del «indirizzo politico» de la mayoría, y de control de ésta respecto de la minoría, o bien en instrumentos que la minoría utiliza en su intento de convertirse en una nueva mayoría. En el primer caso, la mayoría es, en realidad, el vigía de un capitidismuido vigilante, la minoría; mientras que en el segundo, la minoría no aspira a desempeñar la función de supuesto vigilante, sino a convertirse en la mayoría de gobierno pretendidamente vigilada. El carácter

(14) Sobre la diferencia de contenido entre preguntas e interpelaciones véase la STC 95/1994, fj. 4.º; en general, sobre las resoluciones emitidas en esta materia véase Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ: «La función de control en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, (Coordinador Francisco Pau i Vall), Aranzadi, Navarra, 1997, págs. 517 y sigs.

(15) Véase, sobre estos instrumentos, José Ramón MONTERO GIBERT y Joaquín GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 63 y sigs.; sobre los mecanismos para recabar información, véase *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Congreso de los Diputados y el Senado*, CEE, Madrid, 1994, en el que se recogen además informes sobre la situación de estos mecanismos en la República Federal de Alemania, Francia e Italia.

imperfecto de nuestro bicameralismo y la consiguiente postergación del Senado contribuyen a agravar esta situación (16).

En la realidad parlamentaria contemporánea, como consecuencia de la articulación de los mecanismos de los que ahora se tratará (17), se podría hablar con más propiedad de «obstruccionismo de la mayoría» que de «obstruccionismo de la minoría» (18), lo que desde luego no beneficia la realización del objetivo que debiera presidir esta función en los Estados democráticos modernos, que es la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Por lo que se refiere a las *interpelaciones* (19), es significativo el criterio asumido por los respectivos Reglamentos parlamentarios para otorgar prioridad a unas respecto de otras: en el Congreso de los Diputados se da

(16) Véase sobre esta cuestión Manuel ALBA NAVARRO: «El Senado», en *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia* (director de la edición Antonio López Pina), Secretaría General del Senado, Madrid, 1994; en particular, págs. 299 y sigs.

(17) Sobre su regulación e incidencia en los Parlamentos autonómicos, véase Alberto ARCE JANÁRIZ: «La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Asturias*, n.º 19, 1995, págs. 111 y sigs.

(18) Véase, en este sentido, Ignacio TORRES MURO: «El obstruccionismo, un arma de las minorías», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 83, pág. 375. Sobre el obstruccionismo parlamentario, véase el trabajo sobre dicha voz que Giovanni BERTOLINI realizó para la *Enciclopedia del Diritto*,..., tomo XXXI, págs. 476 y sigs.

(19) Es decir, las solicitudes de información «sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial» (*artículo 181.1 RC*), «se sustanciarán ante el Pleno dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco. Después de la intervención de interpelante e interpelado, podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquél de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición.» (*artículo 183 RC*); en el Senado, «después de exponer la interpelación el Senador que la haya promovido, contestará un miembro del Gobierno. Cada una de estas intervenciones no podrá exceder de quince minutos. Acto seguido, podrán intervenir los Portavoces de los Grupos Parlamentarios por un tiempo máximo de cinco minutos cada uno de ellos.» (*artículo 173.1 RS*).

Sobre este mecanismo de control parlamentario, véanse Diego MOLERO ALONSO: *Las interpelaciones parlamentarias*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 1997 y Ángel José SÁNCHEZ NAVARRO: *La oposición parlamentaria*, ..., págs. 166 y sigs.

«prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo...» (*artículo 182.2 Reglamento del Congreso; en lo sucesivo RC*); en la Cámara Alta se concede «prioridad a las presentadas por los Senadores que hubieran utilizado menos este derecho en el correspondiente período de sesiones; cuando concurra esta circunstancia en dos o más interpelantes, se dará preferencia a aquel que pertenezca al Grupo Parlamentario de mayor importancia numérica...» (*artículo 172 Reglamento del Senado; en lo sucesivo RS*).

Desde la óptica de la vida parlamentaria parece lógico concluir que serán, precisamente, los parlamentarios que integran la mayoría política aquellos que menos uso hagan de las interpelaciones, con lo que pueden utilizarlas, aprovechando la prioridad otorgada por los Reglamentos, en aquellos momentos del período de sesiones en los que se incrementa la labor fiscalizadora de la oposición, obstaculizando así dicha tarea (20).

Por otra parte, la previsión recogida en el Reglamento del Congreso de que pueda participar en el eventual debate un representante de cada Grupo favorece la intervención del portavoz de la mayoría parlamentaria en auxilio del miembro del Gobierno interpelado. Si la interpelación va seguida de una «moción en que la Cámara manifieste su opinión» (*artículo 184.1 RC*), la moción será «convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, pronunciándose sobre el fondo de la misma» (*STC 205/1990, fj. 7.º*) (21), de manera que, en última instancia, el pronunciamiento de la Cámara vendrá determinado por la voluntad de la mayoría.

(20) En este mismo sentido, véase Alberto ARCE JANÁRIZ: «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, vol. 2, págs. 639 y sigs.

(21) Véase también sobre esta cuestión la *STC 225/1992*, de 14 de diciembre, por la que se resuelve el recurso interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia que no admitía a trámite una interpelación. En la *STC 41/1995*, de 13 de febrero, se desestima, por no atentar contra el Reglamento parlamentario, un recurso de amparo promovido contra una resolución de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por la que inadmite una moción presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida instando al Gobierno de Navarra la elaboración de un documento que sirva de base para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral; sobre estas resoluciones, véase Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ: «La función de control en la jurisprudencia constitucional», *ob. cit.*, págs. 530 y sigs., y 547 y sigs., respectivamente.

El carácter restrictivo de la regulación de esta figura en nuestro ordenamiento se advierte con mayor nitidez si se compara con lo dispuesto en sistemas afines, como por ejemplo el italiano. Aunque coinciden los Reglamentos de las respectivas Cámaras Bajas en estipular la tramitación ante el Pleno de las interpelaciones, hay algunas diferencias que no pueden dejar de mencionarse: en Italia el *debate* de la interpelación es protagonizado por el interpelante y el Gobierno, mientras que en España se admite la intervención de un representante de cada Grupo parlamentario, excepto de aquel Grupo de quien proceda la interpelación. Además, mientras que en Italia se prohíbe que en el orden del día de la misma sesión se puedan incluir más de dos interpelaciones presentadas por idéntico diputado, en España se prohíbe que el mismo orden del día pueda incluirse más de una interpelación del mismo Grupo Parlamentario. De esta manera se restringe una vez más la capacidad de la oposición para controlar a la mayoría gubernamental.

Por lo que hace referencia a las *preguntas*, cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno de las formuladas al Gobierno o a alguno de sus miembros, «en el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos» (*artículo 188.3 RC*) (22). En el Senado, «tras la escueta formulación de la pregunta por el Senador, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replica y éste para dúplica. El Senador interrogante y el Ministro afectado dispondrán, cada uno, de tres minutos como máximo para los dos turnos que les corresponden,...» (*artículo 167.2 RS*) (23). Si bien la rapidez en la tramitación de una pregun-

(22) Han de tenerse en cuenta las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre desarrollo del *artículo 188* del Reglamento, de 12 de enero de 1983, y de 18 de junio de 1996.

(23) A propósito de esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha señalado que «los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional... No corresponde a este Tribunal

ta es un signo de agilidad del debate parlamentario, su extremada concisión (entre tres y cinco minutos) realmente lo hace desaparecer.

También en las preguntas se dará «prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones» (*artículo 188.2 RC*); dicción que reproduce asimismo el Reglamento del Senado (*artículo 163.3*). De esta manera se favorece el empleo por parte de la mayoría de este instrumento con finalidades obstruccionistas o ralentizadoras.

Las *comisiones de investigación* constituyen un ejemplo claro de la transformación del control parlamentario, al menos en ciertos ordenamientos, en un «instrumento de gobierno de la mayoría» (24), o, como poco, de control por parte de la mayoría de la fiscalización que pueda realizar la minoría, puesto que la creación de las mismas es una decisión que, en última instancia, adopta la mayoría parlamentaria.

Así sucede en nuestro ordenamiento, tanto en el Congreso de los Diputados —«el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público»— (*artículo 52.1 RC*), como en el Senado —«el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público»— (*artículo 59.1 RS*).

La mayoría no consentirá la creación de una comisión de investigación que pueda suponer un peligro para su acción de gobierno. Buena prueba de

Constitucional decidir si esa negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es de la acción política de dichos parlamentarios;...» (*STC 220/1991*, de 25 de noviembre, fj. 4.º).

(24) Así, Alessandro PACE: «L'inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza», *Il potere d'inchiesta delle Asemblee legislative*, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 103 y sigs.

lo que está diciendo es que, por ejemplo, en el transcurso de la IV Legislatura, en el Congreso de los Diputados, de veinte comisiones de investigación solicitadas únicamente se crearon dos, y una a petición expresa del grupo mayoritario (25).

A este respecto, es preciso señalar que en los trabajos preparatorios del nuevo *Reglamento del Congreso de los Diputados* los Grupos Parlamentarios han acordado que la creación de las Comisiones de Investigación únicamente se podrá impedir si vota en contra de tal posibilidad la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara Baja.

La situación es bastante similar tanto en Francia como en Italia, pues también allí la creación de estas comisiones es decisión del Pleno de la Cámara respectiva. No ocurre, sin embargo, lo mismo en aquellos ordenamientos en los que la creación de las comisiones de investigación es una potestad que puede ser ejercida también por la minoría parlamentaria, lo que sucede, por ejemplo, en Alemania —el artículo 44.1 de la Ley Fundamental obliga al Parlamento Federal a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros—, y en Portugal —el artículo 181.4 del texto constitucional dispone que «las comisiones

(25) Véanse, sobre este particular y sobre la creación de las comisiones de investigación en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, los detallados estudios de Alberto ARCE JANÁRIZ: «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias», *Las Comisiones Parlamentarias*, (Coordinador Juan Carlos Da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, págs. 258 y sigs., y 265 y sigs.; y Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 43, 1995, págs. 113 y sigs. En general sobre estas Comisiones, Rosario GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; Ricardo MEDINA RUBIO: *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación*, Civitas/Universidad de Alicante; Joaquín GARCÍA MORILLO: «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 44, 1996, págs. 153 y sigs.; e Ignacio TORRES MURO: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. Respecto a las «insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas» a propósito de la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación véase el estudio del mismo título de Alberto ARCE JANÁRIZ: *ob. cit.*, págs. 9 y sigs.

parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones,...»— (26).

Pero no sólo la creación de las comisiones de investigación es, en nuestro ordenamiento, una potestad de la mayoría, sino que también, una vez creadas, es la propia mayoría la que controla su funcionamiento y sus eventuales acuerdos, porque la composición de las comisiones habrá de respetar la importancia numérica de los grupos parlamentarios en la Cámara (*artículos 40.1 RC, 51.1 RS, y 125.b) y c) Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales*), ya que «cada comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición» (BVerfGE 80, 188 [222]).

Por si el predominio de la mayoría en la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación no fuera suficiente, con la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados «sobre publicidad de las Comisiones de Investigación», aprobada el 16 de junio de 1994, además de regular dicha publicidad, se ha introducido una nueva redacción del artículo 52.3 por la que se establece que «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado». En el Senado, después de la modificación reglamentaria de 24 de octubre de 1995, se adiciona un nuevo apartado 4.º al *artículo 100*, con lo que «en las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno» (27).

La introducción del criterio del voto ponderado en un órgano de composición proporcional supone una reiteración de la primacía del Grupo ma-

(26) Una extensa bibliografía sobre las comisiones parlamentarias, tanto en España como en el Derecho comparado, puede consultarse en el repertorio elaborado por Angel Luis ALONSO DE ANTONIO para el libro colectivo *Las Comisiones Parlamentarias...*, págs. 543 y sigs.

(27) Sobre el origen y evolución del sistema de voto ponderado, véase Ignacio TORRES MUÑOZ: *Los órganos de gobierno de las Cámaras. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 289 y sigs.

yoritario, pues precisamente la voluntad del órgano ya se constituye a partir de la regla mayoritaria en razón de la distribución de escaños, que corresponden en realidad a los Grupos y no a los parlamentarios individualmente considerados. De esta forma, mediante la posibilidad de que los Grupos designen y sustituyan a los integrantes de las Comisiones y con la previsión del voto ponderado, el funcionamiento de las Comisiones se aproxima al de la Junta de Portavoces.

Resulta incoherente con las vigentes reglas de funcionamiento del sistema parlamentario la incorporación del voto ponderado como criterio único de decisión en las Comisiones de Investigación, pues se está desvirtuando el carácter personal e indelegable del voto de los parlamentarios tal y como lo prevé el artículo 79.3 de la Constitución. Y es que el voto de los parlamentarios que integran las Comisiones reviste ese carácter debido a que, aunque el Grupo puede sustituir al parlamentario, éste cuando está presente en la Comisión no actúa como representante del Grupo, sino que ejerce sus funciones como Diputado. Por otra parte, no se puede imputar a todo el conjunto de parlamentarios que integran un Grupo la participación en una decisión de una Comisión de Investigación en la que no han intervenido ni en la que tampoco están reglamentariamente representados. Cuestión distinta es lo que sucede en la Junta de Portavoces, y por eso mismo resulta injustificada esta progresiva equiparación entre ambos órganos parlamentarios. En realidad, si se quiere ser coherente con la línea abierta con la progresiva implantación del voto ponderado, cabría plantearse la adopción de medidas complementarias, como pudiera ser la consistente, previa la oportuna reforma constitucional, en admitir, con las debidas garantías, el carácter delegable del voto —previsto por ejemplo en la Constitución francesa de 1958 (artículo 27)— (28), pues resulta incongruente que una decisión de una Comisión de Investigación se adopte con el método ponderado de voto

(28) De acuerdo con el artículo 62 del Reglamento de la Asamblea Nacional, ha de efectuarse «con arreglo a lo dispuesto por la ordenanza n.º 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la Ley orgánica que autoriza a los parlamentarios a delegar excepcionalmente su derecho de voto. La delegación de voto es siempre personal y ha de redactarse en nombre de un solo diputado, designado nominalmente. Se puede transferir, con la previa conformidad del delegante, a otro delegado designado de la misma forma...».

Sobre el incumplimiento reiterado de estas exigencias en la práctica parlamentaria véase Jean Claude NEMERY: «Le principe du vote personnel dans la Constitution de la 5^e République», en *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, n.º 4, 1987, págs. 995 y sigs. El Consejo Constitucional francés, en su *Decisión n.º 86-225*, de 23 de enero de 1987, declaró que la circunstancia de que, en el contexto de un escrutinio público,

y, sin embargo, una propuesta pueda ser derrotada en el Pleno o en otras Comisiones por la ausencia de un parlamentario o por su equivocación al emitir el voto.

Finalmente, tampoco escapa al control que realiza la mayoría parlamentaria el mecanismo de control contemplado en el *artículo* 110.1 de nuestro texto constitucional, las *peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno*: «Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno». De acuerdo con lo que establece el *artículo* 203.1 del Reglamento del Congreso «los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos».

Es decir, la minoría únicamente puede solicitar la petición de comparecencia de cualquiera de los integrantes del Gobierno, pero la decisión última sobre si tal comparecencia se produce recae en dos órganos de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces, de clara impronta mayoritaria. Lo mismo sucede cuando se trata de realizar una sesión informativa ante una Comisión parlamentaria: dicha sesión se realizará a petición de un miembro del Gobierno o «cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente» (*artículo* 202.1 RC), lo que significa que la mayoría parlamentaria, que lo es también de la Comisión, únicamente solicitará las sesiones informativas que puedan resultar beneficiosas para la acción del Gobierno. Todo ello priva a estos instrumentos de eficacia como mecanismos de control (29).

el número de sufragios favorables a la adopción un texto sea superior al número de diputados efectivamente presentes, hasta el punto de hacer pensar que las delegaciones de voto utilizadas, tanto por su número como por las justificaciones aportadas, exceden los límites previstos en el *artículo* 27, no origina la nulidad del procedimiento de adopción del texto en cuestión, salvo que se hayan emitido votos contrarios a la voluntad de algún diputado a los citados votos hayan sido determinantes para alcanzar la mayoría requerida; *cfr. Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1987, págs. 587 y 588.

(29) Véase al respecto el estudio ya citado de Luis LÓPEZ GUERRA: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*,...; en particular, las págs. 101 y 102.

IV. CONCLUSIONES

Los denominados instrumentos de control ordinario debieran servir, no para mantener la dualidad Parlamento-Gobierno como ente vigilante y vigilado, sino para que la actuación de la oposición trascienda a la opinión pública, apelando «a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas de este control *ad referendum*» (30). En definitiva, se trataría de preparar la formación de una nueva mayoría parlamentaria a partir de «una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en comparación con un *desideratum* que la oposición representaría» (31).

En la República Federal de Alemania se ha hablado de la necesidad de acostumbrarse paulatinamente a que el control consista sobre todo en hacer públicas situaciones equívocas (crítica) y demostrar una voluntad política alternativa (contraste) (32). Explica Gerhard Leibholz que los discursos en el pleno ya no tienen por función convencer a los parlamentarios [habría que precisar que quizá nunca tuvieron en realidad esa función] (33), sino que se dirigen directamente a los ciudadanos, sobre cuyas futuras decisiones políticas se quiere influir mediante esta argumentación de ventanas afuera. La radio y la televisión son los instrumentos técnicos con los que se asegura cada vez mejor este efecto. Al ser vividos en el ámbito de lo público los procesos internos de la asamblea parlamentaria, éstos adquieren un es-

(30) Francisco RUBIO LLORENTE: «El control parlamentario», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*,..., pág. 254. Véanse también, en este sentido, los estudios de Manuel ARAGÓN REYES: «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, n.º 23, 1986, págs. 9 y sigs.; más extensamente, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

(31) Así, Luis LÓPEZ GUERRA: «La función de control de los Parlamentos: problemas actuales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Angel Garrorena Morales (editor), Tecnos, Madrid, 1990, pág. 246.

(32) Hans-Peter SCHNEIDER: «El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania», en *Democracia y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. *ob. cit.*, pág. 165.

(33) Véase sobre el carácter de las discusiones parlamentarias y su sentido dialéctico, Martin KRIELE: *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, (4. Auflage), Westdeutscher, Opladen, 1990, págs. 181 y sigs.

pecial brillo, y lo público recibe un carácter plebiscitario, complementario pero decisivo, que se acomoda y ordena al proceso de integración de la democracia de partidos (34).

Ahora bien, para que lo anteriormente dicho sea factible es necesario adecuar los instrumentos de control a la necesidad de posibilitar, no la expresión de la voluntad política de la mayoría, reflejo de la orientación gubernamental y que tiene sus propios cauces de manifestación, sino de las demás opciones políticas presentes en la sociedad. En definitiva, deben ser despojados de los revestimientos que los han convertido en gran medida en un mecanismo más de gobierno por parte de la mayoría.

(34) Cfr. «Der Strukturwandel der modernen Demokratie», *Strukturprobleme...*, pág. 95.