

## EL CONTROL PARLAMENTARIO \*

Francisco RUBIO LLORENTE \*\*

*SUMARIO: 1. Introducción; 2. La noción de control y sus distintas formas; a) El término "control"; b) Las dos formas básicas del control; c) El control jurídico, y d) El control político; i) El control político del poder en los regímenes presidenciales, y ii) El control político del poder en los regímenes parlamentarios; 3. Algunas ideas en torno a una nueva teoría de control parlamentario.*

A María Gracia y Santiago,  
mis hijos, que nacieron en  
Venezuela y allí aprendieron  
a hablar el castellano.

### 1. *Introducción*

Puede parecer en alguna medida sorprendente que, para mi colaboración al primer número de una Revista destinada a servir de nexo de unión entre los Parlamentos de lengua castellana de uno y otro lado del Atlántico, haya elegido precisamente un tema como el del control parlamentario, respecto del cual las democracias europeas y americanas se sitúan, según la doctrina de los Manuales, en perspectivas bien distintas y aún opuestas, pues si bien en unas y otras

---

\* Artículo publicado originalmente en la *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, No. 1, 1985, pp. 83-103, patrocinada por la Conferencia de Parlamentos Democráticos de Habla Hispana, Dirección de Relaciones Parlamentarias de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España.

\*\* Magistrado del Tribunal Constitucional de España.

las Asambleas representativas (Parlamentos o Congresos) desempeñan una función central (lo que permite considerarlas como especies distintas de un género común, el de la democracia parlamentaria), es radicalmente distinto el sistema de relaciones dentro de las que tal función ha de llevarse a cabo. Mientras que en Europa se parte de la dependencia parlamentaria del Gobierno, en América éste, encomendado a un órgano que procede inmediatamente de la elección popular, no requiere de la confianza parlamentaria para su mantenimiento. En consecuencia, es también *toto coello*, diferente el sentido que el control parlamentario tiene aquí y allí. En Europa este control es, por así decir, el que el dominante tiene sobre el dominado y culmina, por tanto, con el derrocamiento de éste, imposible, por definición, en el sistema presidencialista, que es el común en América.

Mi propósito al escoger este tema ha sido justamente el de someter a revisión esta doctrina canónica, pues tengo la sospecha de que no es adecuada a la realidad presente. Es esta tesis (en rigor más bien mera hipótesis de trabajo, cuya consistencia someto, como en los dictámenes forenses, “a cualquier otra mejor fundada en derecho”) la que intentaré desarrollar en primer lugar, para exponer después, a guisa de corolario, algunas consecuencias necesarias que el cambio operado en la naturaleza del control parlamentario se siguen para su teoría y para su práctica.

## 2. *La noción de control y sus distintas formas*

### a) *El término “control”*

Aunque las palabras no son realidades, sino signos para denotarlas, y el análisis semántico ofrece en consecuencia, por lo general, muy escasa utilidad para el estudio de las instituciones, no es ocioso recordar, para comenzar, que el término control adolece (o goza, según se quiera) en castellano, como en francés y en inglés, de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen. Introducido tardíamente en nuestra lengua, que lo tomó de estos otros idiomas,<sup>1</sup> El diccionario de la Real Academia, en su

---

<sup>1</sup> El venerable Diccionario Etimológico de Corominas no lo incluye, aunque sí el de “contralor” que define como ‘interventor de gastos y cuentas en la Casa Real y en el ejército’, del fr. *contrôleur* ‘empleado que se encarga de las comprobaciones administrativas’, derivado de *contrôler* ‘comprobar, verificar’, y éste de *contrôle* ‘doble registro que

última edición, le atribuye dos acepciones diversas<sup>2</sup> que reflejan, respectivamente el sentido que la palabra tenía originariamente en francés<sup>3</sup> y en inglés.<sup>4</sup>

Elementos comunes a todas las acepciones son, en primer lugar, el de la dualidad de sujetos<sup>5</sup> y, en segundo término, aunque de manera más oscura, el de la existencia de una regla de actuación (que en la acepción que identifica el control con el dominio o señorío de un sujeto sobre otro puede no ser otra cosa que el libre criterio del dominante) con la que puede ser contrastada la actuación sometida a control. En cuanto que tal contraste parece orientado hacia la corrección de la actividad controlada, es claro que de él debe seguirse alguna consecuencia, pero la necesaria existencia de ésta es ya resultado de una presunción psicológica o sociológica, no del análisis semántico del término, que ni la incluye ni, menos aún, arroja indicio alguno sobre su posible naturaleza.

---

se llevaba en la administración para la verificación recíproca', contracción de contrerôle, derivado a su vez de rôle, 'rollo, registro', lat. *Rotulus* 'ruedecita' la. doc.: Covarr.

Lo introdujo en la Corte de Borgoña el emperador Carlos V. Tiene hoy poco uso en España (se emplea, sin embargo, en Valencia: Escrig; BDLIC XII, 308).

Puede decirse, sin embargo, que recomienda su uso, pues añade que "En la Arg. se emplea bárbaramente, pero con carácter bastante general, con el valor de abstracto, equivalente de 'verificación, comprobación', traduciendo así mecánicamente el fr. *contrôle*, ingl. *control* que el vocablo ha tomado además en estos idiomas. Preferibles a este pseudo remedio artificial y arbitrario es el uso del galicismo-anglicanismo crudo "control", que últimamente está tomando raíces en todos los países de lengua española. El subrayado es nuestro.

<sup>2</sup> Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. // 2. Dominio, mando, preponderancia.

<sup>3</sup> El *Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue Française*, de P. Robert (edición de 1982), da los siguientes significados: I. 1) *Verification*; 2) *Milit, état nominatif des personnes qui appartiennent a un corps*; 3) *Marque de poinçon de l'Etat*; 4) *Bureau où se fait un contrôle*.

II. (de l'anglais *control*) — "direction, commande, conduite maîtrise".

<sup>4</sup> En esta lengua el término tiene primordialmente valor verbal (*To exercise restraint over, as a person, animal or thing; to hold in check; to curb, as to control one's temper. // To regulate, to have power over, to govern; as, to control a machine, to control a country*) y sólo secundariamente nominal: 1) *The power or authority to control or command. // 2. Restraint, ability to control. // 3. Regulation; as traffic control, price controls*. Las definiciones son las del *New Practical School Dictionary* de Webster.

<sup>5</sup> Incluso el *self-control* el *auto-control* implica, creo, una representación escindida de la personalidad, una contraposición entre temperamento y carácter.

## b) *Las dos formas básicas del control*

Se ha dicho muchas veces que la historia política de Occidente está animada por dos profundos impulsos, la *hybris* del poder y la pasión por la libertad. No es este el momento ni lugar para entrar en la crítica de este somero esquema, que una simplificadora y común interpretación maniquea tiende a transformar en una especie de proyección temporal de la eterna lucha entre el bien y el mal, entre razón e irracionalidad. Para el tema que aquí nos ocupa podemos prescindir de toda consideración acerca de la muy compleja relación que une estas dos fuerzas y aceptar el esquema como simple marco de referencia para tratar de situar el desarrollo de las instituciones de control en la historia del Estado constitucional.

Que tales instituciones son, sin exageración alguna, la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado constitucional, es cosa evidente; casi pura tautología, puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos.

El espíritu de libertad intenta asegurarla por una doble vía: de una parte, sometiendo el poder al Derecho; de la otra, atribuyendo la titularidad del poder, esto es, la soberanía, a los ciudadanos, a los mismos hombres sujetos a su dominación. Ésta doble faz del Estado constitucional, que en otro tiempo permitió distinguir e incluso contraponer liberalismo y democracia y que aparece claramente aludida en la fórmula que la Constitución española de 1978 utiliza al definir nuestro Estado como Estado social y democrático de Derecho, se proyecta en dos tipos distintos de control, el jurídico y el político.

## c) *El control jurídico*

El control jurídico del poder, aunque no específico del Estado constitucional<sup>6</sup> alcanza en él una eficacia antes desconocida y continúa desarrollándose en nuestro tiempo con la instauración de sistemas que, como el de la jurisdicción constitucional, aseguran la sumisión al Derecho del propio legislador

---

<sup>6</sup> La sujeción del poder a la ley es una aspiración ininterrumpida del pensamiento político occidental, al menos desde Aristóteles. Las fórmulas lapidarias en las que tal aspiración se plasma en nuestra propia tradición, desde el famoso *res eris si recte facies* de los Concilios de Toledo, son harto conocidas y no necesitan ser recordadas.

y proporcionan al ciudadano un medio eficaz para reaccionar frente a los actos antijurídicos del poder cuando todos los medios ordinarios han sido intentados en vano.

En el control jurídico no existe dominio ni superioridad del órgano controlante sobre el controlado, pues aquél carece de criterio o voluntad propios.

Sus decisiones, que por eso han de ser motivadas, no hacen otra cosa que aplicar al caso concreto la regla preestablecida (en principio al menos, formuladas siempre de forma general y abstracta) y no operan sobre la existencia del órgano controlado, sino simplemente sobre los resultados de su actuación. Es cierto que en nuestro tiempo, por muchas razones diversas, que van desde las críticas, no siempre serias, al positivismo jurídico, hasta la devaluación de la Ley como resultado inevitable del reforzamiento jurídico de la idea de Constitución, se pone frecuentemente en cuestión la visión del juez como poder en cierto sentido nulo, simple "boca que pronuncia las palabras de la Ley". Este cuestionamiento no puede llevarse, sin embargo, hasta el extremo de convertir al juez en un poder libre, esto es, dotado de criterio y voluntad propios con los que puede sustituir el criterio y la voluntad de los órganos controlados, pues son éstos, como órganos activos y, en el más noble sentido de la palabra, políticos, los únicos legitimados para resolver con libertad en el marco de la Ley. El "gobierno de los jueces", que tradicionalmente ha sido una tentación de la derecha, pero a la que en nuestro tiempo también sucumbe en ocasiones la izquierda, es una perversión profunda del Estado constitucional, que transforma el control jurídico, objetivo, en control político, subjetivo, y erosiona, con la democracia, la idea misma del Derecho.

Este riesgo, que en cierto sentido resulta, paradójicamente, de la perfección misma del control jurídico, no es el único que su refinamiento técnico, su eficacia y la confianza que en él depositan nuestras sociedades, hacen nacer. Más común que el "gobierno de los jueces", que en realidad no ha existido jamás, sino tendencialmente, ha sido la escisión del Estado en dos ámbitos bien definidos: uno, el de la actuación administrativa, en el que la sujeción del poder al Derecho queda asegurada por un eficaz control jurídico y, otro, el de la acción política, exento de limitación y control. El Estado dual (para utilizar la expresión que Neumann aplicara al Estado nacional socialista) que de ello resulta ha sido en muchos de nuestros países una realidad dolorosa, tanto más grave cuanto que la esfera en la que existe seguridad jurídica y protección del ciudadano frente al poder, presentada

por éste como terreno en el que se mueven los “ciudadanos honestos”, las “personas de orden”, oculta para muchos de éstos la existencia de otra esfera de arbitrariedad, violencia y a veces terror. Esta otra esfera, que es la de lo que, sin mayor precisión, podemos llamar actuación política o relaciones políticas, la de las actividades concernientes a la ocupación y mantenimiento del poder, queda en el Estado dual al margen del Derecho, porque éste, se dice de una u otra forma, no puede ocupar el lugar de la política. La afirmación es, naturalmente, falsa; pero, como toda falsedad que encuentra audiencia amplia en la sociedad, encierra un punto de verdad. La acción política puede ser, como toda acción humana, regulada por el Derecho, que pueda asegurar ámbitos de libertad, delimitar la competencia de los órganos y establecer procedimientos abiertos para alcanzar la titularidad de éstos o, lo que es lo mismo, ocupar el poder, pero que no puede llegar al extremo de cercenar la libertad de quienes, ocupando el poder, llegan a él movidos por ideas distintas y han de hacer frente a necesidades continuamente cambiantes. La libertad de acción que las normas jurídico-políticas han de asegurar a los titulares del poder para determinar las finalidades y escoger los medios adecuados para alcanzarlas, obliga a formularlas en términos tales que hacen imposible que el control jurídico de esta acción, en lo que toca al fin y a los medios, puede asegurar otra cosa que su simple corrección formal. Si la limitación del poder ha de alcanzar también a la libertad de éste para determinar cuáles son los objetivos que pretende conseguir y los medios a emplear para ello, es indispensable que, junto al control jurídico del que hasta ahora nos hemos ocupado, se instaure otro, el político, que, aunque organizado y regulado jurídicamente, no opera, como aquél, mediante el contraste de la actuación controlada con la regla a la que debe acomodarse, sino con otra voluntad más alta, a la que la del titular del poder debe siempre subordinarse.

#### d) *El control político*

La instauración del Estado constitucional implica, junto con la sujeción del poder al Derecho, la traslación al pueblo de su titularidad. El aseguramiento de la libertad no se intenta sólo ya, como en el Medioevo, mediante la sujeción a un Derecho trascendente de un poder trascendente, sino con la afirmación de la inmanencia social del poder, que, para emplear también aquí expresiones de nuestra Constitución, “radica en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado”.

La soberanía popular exige la elección popular de los titulares de los órganos en los que reside el poder político, legislativo y ejecutivo (como es obvio, tenemos que pasar por alto aquí la complicada y lenta evolución del derecho de sufragio), pero no se realiza sólo con ella. Si el pueblo se limitara a elegir periódicamente al titular (o titulares, pues la estructura monocrática o colegiada del órgano es desde este punto de vista indiferente) de un órgano único y supremo, que ostentase todas las facultades y ejerciese —o pudiese ejercer— todas las funciones, sería verdad la célebre descalificación rousseauiana del sistema político inglés. La falacia en esta afirmación de que los ingleses son libres sólo una vez, cada cuatro años, y esclavos durante todo el tiempo restante, radica justamente en el hecho de que, pese a las apariencias y a la enfática afirmación de su soberanía, el Parlamento inglés, ni era en el siglo XVIII, ni es ahora el titular único de un poder omnímodo. La soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano.

### 1) *El control político del poder en los regímenes presidencialistas*

Esta inexcusable división del poder se realiza históricamente, como es harto sabido, según dos modelos distintos. En América, en donde todos los poderes constituidos proceden de la elección popular y desempeñan, en principio, funciones materialmente distintas, la relación entre ellos no puede plantearse en términos de superioridad e inferioridad, supremacía y subordinación, sino de coordinación e igualdad. Cada órgano, cada poder, debe respetar exquisitamente la función propia de los demás, aunque hay ciertas tareas que requieren la colaboración entre legislativo y ejecutivo. El fraccionamiento de las tareas estatales en cometidos asignados a distintos órganos, de una parte, y, de la otra, la necesaria colaboración de éstos en la adopción de determinadas decisiones, asegura la limitación de cada uno de los centros de poder. El sistema de frenos y contrapesos, *cheks and balances*, no se agota, sin embargo, en ello. Las Cámaras que componen el Congreso, cuyos trabajos son en principio siempre públicos, someten a una constante crítica la labor del Ejecutivo, no sólo cuando éste comparece obligadamente ante ellas para solicitar la aprobación del presupuesto, informar sobre el “estado de la nación” o por cualquier otra causa, sino también, por iniciativa propia,

con la creación y actuación de Comisiones de investigación, o con ocasión de los trabajos legislativos.

Como el supuesto del que se parte es el de la separación e independencia de los poderes, esta labor crítica no puede conducir en ningún caso al derrocamiento del Gobierno y rara vez concluye con una expresión de voluntad orgánica. No cabe, así, calificarla de labor de control, si se entiende que el control implica, siempre y necesariamente, una relación de supremacía entre el órgano controlante y el controlado (lo que, como hemos visto, no siempre sucede), o la existencia de una regla de conducta a la que el órgano controlado haya de acomodar su actuación so pena de invalidez, como es el caso en el control jurídico que antes estudiamos. Ni lo uno ni lo otro, sin embargo, según señalábamos al comienzo, son elementos o notas necesarias del concepto de control, que implica la existencia de una dualidad de sujetos, pero no necesariamente la relación de subordinación del uno al otro, y una regla o elemento de contraste, pero no, inexcusablemente, la consecuencia de la invalidez de la conducta controlada no ajustada a la regla. Por ello no parece imposible, y sí perfectamente adecuado al uso común del término, hablar también de un control político en los sistemas presidencialistas, en los que la crítica del Ejecutivo que el Congreso lleva a cabo puede expresarse, esquemáticamente, como un contraste entre el criterio de aquél, expresado en sus declaraciones o en sus realizaciones, y el criterio del Congreso (o más comúnmente, pero sobre esto volveremos después, de los distintos grupos políticos que en él tienen asiento). Es cierto que de este contraste no se sigue inmediatamente decisión alguna que ponga en peligro el mandato del Ejecutivo o lo vincule (salvo, claro está, que la decisión revista forma de Ley) a la adopción de determinadas medidas. No cabe duda, sin embargo, de que las consecuencias mediatas pueden ser de enorme trascendencia, no sólo porque la resistencia o el desprecio frente al criterio del legislativo puede inducir a éste a utilizar los medios irresistibles de que dispone para imponer su voluntad (la Ley y el Presupuesto), sino sobre todo (y esto es, a mi juicio, lo decisivo en una democracia asentada en partidos fuertemente organizados y disciplinados) porque la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios. Así, en consecuencia, me parece lícito siempre y en todo caso hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas presidenciales, bien sea porque el Congreso (en el supuesto de que éste no esté dominado por el partido que ocupa el Ejecutivo

o de que tal partido no tenga la disciplina necesaria para imponer su criterio a todos sus representantes), aunque no pueda derrocar al Ejecutivo, dispone siempre de medios para imponerle su voluntad, bien sea porque es el órgano a través del cual pueden los distintos grupos políticos denunciar de modo continuo ante el electorado los errores que el Ejecutivo comete, para apartar la voluntad popular del partido o partidos que lo ocupan.

La relación entre órgano controlante (Congreso) y controlado (Ejecutivo) no es de superioridad de aquél sobre éste pero la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo, a la que quienes ejercen el control atribuyen (o proponen) como contenido, el de su propia voluntad. Como esta atribución o propuesta es plural (de hecho la existencia en el Congreso de un grupo, frecuentemente mayoritario, del partido que ostenta el poder Ejecutivo permite hablar de autocontrol), la inclusión del Congreso, en cuanto órgano de control, entre los órganos del Estado ofrece considerables dificultades sobre las que haremos alguna reflexión después, al ocuparnos del Parlamento, cuya situación hoy es, a mi juicio, casi idéntica.

## II) *El control político del poder en los regímenes parlamentarios*

Salvo en el caso de Suiza, una vez pasados los agitados días de la Revolución francesa la instauración del Estado constitucional se operó en Europa en países con régimen monárquico en los que, en consecuencia, no todos los órganos supremos procedían de la elección popular y la legitimidad democrática se combinaba, de una u otra forma, con mayor o menor intensidad y siguiendo esquemas teóricos distintos, con la tradicional legitimidad monárquica, reducida, sin embargo, a un segundo término.

La división de poderes no puede establecerse así, como en América, sobre el supuesto de la igualdad y coordinación entre éstos, sino a partir de una relación de supra y subordinación, en la que la supremacía corresponde a la Asamblea representativa y al Parlamento, cuya voluntad no sólo es necesaria (como voluntad única o en concurrencia con la voluntad del Monarca) para la formación de la Ley, sino indispensable también para la investidura y mantenimiento del Gobierno, obligado a dejar su función cuando las Cámaras le retiran su confianza.

Como es evidente, prescindimos aquí de las particularidades de los distintos países europeos para reducirnos a las líneas generales de una evolución

que sigue caminos muy distintos y se produce con muy diferente ritmo en cada uno de ellos. En todos cabe, sin embargo, distinguir dentro de ellas tres etapas (marcadas a veces, pero no siempre, por el tránsito de la Monarquía a la República), que podemos denominar respectivamente, de la Monarquía constitucional, de la Monarquía (o República) parlamentaria (a la que podríamos llamar también del parlamentarismo puro o parlamentarismo a secas) y la del Estado de partidos.

1. Aunque la expresión Monarquía constitucional, en el sentido preciso que aquí le damos, es utilizada, sobre todo, por la doctrina alemana para designar el sistema que a partir de la mitad del pasado siglo se generaliza en los diferentes Estados alemanes e incorpora la Constitución del Segundo Reich, los rasgos esenciales que caracterizan la realidad jurídico-política a la que con tal expresión aludimos se encuentran en todas las restantes Monarquías europeas en las que, sin embargo, el tránsito hacia el puro parlamentarismo se opera, por lo general, mucho antes que en la Alemania y de manera mucho menos brusca y traumática.

En lo que aquí nos interesa, esos rasgos pueden sintetizarse del siguiente modo. La expresión suprema de la voluntad estatal, la Ley, a la que está reservada la creación originaria del Derecho, esto es, el establecimiento de normas que limitan la libertad de los ciudadanos (también, en lo que aquí interesa, puede prescindirse de la existencia de un derecho de creación judicial), corresponde a la Asamblea legislativa, al Parlamento, en concurrencia con el Monarca, cuya participación en el poder legislativo se va desustancializando con el correr del tiempo hasta que la sanción real se convierte en un acto puramente formal y obligado. La acción de Gobierno, esto es, la Dirección de la Administración (que no es sólo ejecución de la Ley, aunque no puede ir contra ella), la política exterior, etc., corresponden por el contrario al Monarca, que las lleva a cabo mediante un órgano que él designa. Este órgano, el Gobierno, se encuentra, sin embargo, subordinado al Parlamento, no sólo porque ha de respetar las Leyes que de éste emanan y dispone sólo de los recursos económicos que el Parlamento le concede, sino también porque, desde muy pronto y apoyado precisamente en este poder propio para allegar los recursos financieros que la acción de Gobierno requiere, el Parlamento se arroga la facultad de juzgar los nombramientos que el Monarca hace (investidura) y de imponer a éste el relevo de los Gobiernos que no gozan de su confianza. Es esta relación de subordinación política y no sólo jurídica, que proyecta en la relación institucional la que

existe entre los dos principios de legitimidad coexistentes, la que se actúa mediante lo que se llama, por antonomasia, el control parlamentario.

La necesidad de contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en el poder somete a los Gobiernos al control del Parlamento, que es así entendido como el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del Gobierno se acomoda o no a su criterio y exigir, en caso de que el examen resulte negativo, la responsabilidad del Gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese.

El sistema, que lleva a distinguir entre procedimiento legislativo y procedimiento (o procedimientos) de control, parte de unos supuestos teóricos que la evolución misma del sistema va alejando cada vez más de la realidad: el de que el Gobierno es un órgano que no emana de la voluntad popular y es, en consecuencia, el único que potencialmente amenaza la libertad del pueblo y su soberanía y el de que el Parlamento es una Asamblea integrada por individuos sin conexiones recíprocas, aislados los unos de los otros, iguales entre sí como portadores en los mismos términos de la representación de un pueblo cuya efectiva estructuración social también es ignorada, y dotados de una plena libertad de criterio que, se supone, sólo queda definitivamente establecido mediante el debate, concebido como medio indispensable para formar una voluntad, la voluntad del órgano, que no existe antes de él.

Estos supuestos, cuyo carácter ideológico se va acentuando progresivamente, a medida que su sentido normativo se va distanciando del sentido explicativo que, sin embargo, continúa atribuyéndosele, llevan naturalmente a una concepción del control parlamentario que lo entiende como expresión del señorío o dominio de una institución sobre la otra. El Parlamento contrasta el criterio del Gobierno con el suyo propio, con su propia voluntad, que es la del pueblo, puesto que éste sólo existe políticamente mediante su representación, para extraer inmediatamente de este contraste las consecuencias oportunas.

2. Esta estructura institucional sobrevive a su origen y se mantiene, pese a la desaparición de las causas que la originaron (la coexistencia de dos distintos principios de legitimidad, la radicación de la función de Gobierno en la Corona), en los regímenes, monárquico o republicanos, puramente parlamentarios. Como es inevitable, la modificación de la realidad

subyacente altera, sin embargo, la función que la estructura institucional desempeña. La tenue distinción material entre las funciones propias de Parlamento y Gobierno no basta para preservar suficientemente la libertad de acción de este último, reducido, en opinión de algunos distinguidos autores, a la condición de simple "comisión ejecutiva" del Parlamento.

Este "parlamentarismo monista" que Bagehot denuncia en la Gran Bretaña y se incorpora como modelo en la ideología dominante de la Tercera República francesa<sup>7</sup> se impone arrolladoramente frente a los intentos (generalmente de inspiración conservadora, pero o los que no cabe descalificar simplemente por su intencionalidad política, porque el mal funcionamiento institucional que denuncian es real) de restauración de un sistema dualista o un "auténtico parlamentarismo", por utilizar la expresión que el libro de Redslob, su más conocido defensor, haría célebre. Apoyado con vigor por los partidos de izquierda que, con toda razón, vieron en él la coronación de un largo camino hacia la democracia, la plena democratización del aparato estatal, gobernado ya exclusivamente por una auténtica representación popular (aunque también hay diferencias cronológicas ocasionales, el proceso que describimos es paralelo al de universalización del sufragio), el parlamentarismo monista evidenció pronto algunas importantes disfunciones, que ensombrecieron la vida de muchos Estados europeos (piénsese, por ejemplo, en los años finales de la Tercera República francesa y el trágico final de las Repúblicas alemana y española) y se patentizaban sobre todo en una acusada inestabilidad gubernamental, con todo lo que ésta conlleva.

Para corregirlas se intentó retocar precisamente la mecánica del control parlamentario, sin alterar su concepción esencial. Las técnicas de lo que, desde Mirkin-Getzevitch, se suele llamar "parlamentarismo racionalizado" son simplemente medios para hacer menos agobiante el control del Parlamento sobre el Gobierno y hacer posible que la labor de éste se dirija hacia objetivos distintos al de asegurar su propia existencia. Aunque es probable que las modificaciones reglamentarias o constitucionales (nueva regulación de las interpelaciones, reducción del tiempo de debate mediante el sistema de tiempos tasados o por otros medios, exigencia de *quorum* cualificado

---

<sup>7</sup> Esta sorprendente transformación en ideología oficial francesa de lo que en el célebre libro de Bagehot sobre la Constitución británica, era exposición de un riesgo a evitar y la no menos sorprendente evolución antiparlamentaria de la política francesa están magistralmente expuestas por Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*. Clarendon Press, Oxford (1967), esp. Cap. IX.

para la presentación de moción de censura, periodos de enfriamiento, moción de censura positiva, etc.), que reflejan este intento de racionalización hayan contribuido en alguna medida a asegurar la estabilidad gubernamental, el hecho de que ésta (que no ha sido jamás problema en la Gran Bretaña, que no incorporó estas modificaciones) no se haya conseguido en todos los países que las han acogido y, sobre todo, la casi total desaparición en la Europa de la postguerra de las crisis gubernamentales de origen parlamentario, evidencian que el cambio sustancial que se ha producido en los regímenes parlamentarios después de la segunda guerra mundial debe ser atribuido a otra causa, por lo demás tan evidente que casi avergüenza señalarla: la disciplina de partido.

3. Esta disciplina es, creo, aunque la afirmación pueda resultar escandalosa para algunos, consecuencia necesaria del considerable avance que el proceso de democratización de la vida política europea experimenta tras la segunda guerra mundial. La generalización y autentificación del sufragio universal que resulta de los cambios políticos y, sobre todo sociales, que Europa experimenta, extiende la participación política real a todos los ciudadanos y, con ella, la ocupación de todo el ámbito social por los partidos, que se convierten así en partidos de masas. El alto grado de cohesión que las estructuras masificadas requieren significa en los partidos, como en toda organización fuerte, un reforzamiento del poder de la dirección y de la disciplina. Esta tendencia se ve aun incrementada por la generalización, en muchos países europeos, de los sistemas proporcionales, que aumenta la distancia entre electores y elegidos y hacen a éstos más dependientes de la cúpula partidista, cuyo apoyo es decisivo para la reelección. En el mismo sentido opera la desideologización de la contienda política, resultado también, entre otras causas, de la necesidad que todos los partidos tienen, para alcanzar la mayoría y con ella el poder, de captar el voto del amplio sector social cuyo interés real está, en situaciones normales, más en el perfeccionamiento de lo existente que en su transformación radical. Esta desideologización, que convierte la alternativa que al electorado se ofrece más en una opción entre distintos equipos de Gobierno que entre diversas fórmulas para afrontar los problemas, y el hecho, resultado del cambio tecnológico, de que el peso de la campaña electoral recaiga sobre los máximos dirigentes de los distintos partidos, cuya voz y cuya imagen llegan a todos los electores con más frecuencia e intensidad que la de los propios candidatos locales, hacen al esquema weberiano el más adecuado para explicar nuestras democracias actuales.

No es propósito de este trabajo, sin embargo, abundar en esta cuestión, ni, menos aún, intentar juicios de valor sobre esta forma de democracia que algunos, despectivamente, han tachado de elitista. En lo que al tema de este estudio importa, lo que sí se ha de subrayar es que, como consecuencia de todo ello, el Parlamento propio del Estado de partidos ha dejado de ser una Asamblea integrada por individuos aislados, átomos libres, para pasar a ser una Cámara formada por grupos cohesionados fuertemente, cuya voluntad, una vez formada, se impone por término medio y, en general a la de los individuos que los componen. No puede utilizarse como objeción frente a esta afirmación el argumento de que la voluntad misma del grupo es resultado de la libre deliberación de sus miembros, pues no sólo esta libre deliberación (cuando existe) se produce al margen del Parlamento (aunque, a veces, en sus dependencias), sino que una vez producida, sea cual fuere el método para formarla, se impone de manera irresistible a todos los integrantes y esto es lo decisivo. Los miembros del Parlamento no comparecen en los debates de éste armados sólo de sus propias convicciones, que el debate mismo puede alterar, sino cerrados a toda posibilidad de persuasión y resueltos a votar, cuando llegue la hora de hacerlo, en el sentido ya decidido con anterioridad por el propio grupo. La voluntad del Parlamento no es así el resultado de la deliberación, sino la formalización de la voluntad que la mayoría parlamentaria había formado ya antes de que éste se iniciase.

No vamos a entrar aquí en el debate acerca de si esta realidad, bien conocida para cualquiera que esté mínimamente familiarizado con la vida de nuestros Parlamentos, es expresión de un cambio en la naturaleza de nuestra democracia, como ha sostenido Leibholz, o, por el contrario, significa únicamente un cambio de forma que no afecta a la sustancia del sistema, cuya teoría no tiene que tomarlo en consideración. Personalmente me siento más inclinado hacia el primer término de la alternativa y tiendo a considerar, además, que el cambio no debe ser considerado como una degradación; la exposición, incluso esquemática, de las razones que abonan esta postura requeriría, sin embargo, un tiempo y un espacio de los que no dispongo. Lo que sí es claro —y debe ser dicho aquí— es que, como resultado de esta transformación, el control parlamentario real que hoy se ejerce sobre los Gobiernos de la Europa occidental no responde, ni poco ni mucho, al esquema teórico con el que, no obstante, se continúa intentando explicarle y, lo que es peor, legitimar la democracia.

En razón de la concordancia política que, por principio, debe existir entre Gobierno y mayoría parlamentaria y del hecho de que esta concor-

dancia está hoy asegurada por la común pertenencia de los miembros de aquél y de ésta a un mismo partido (o coalición de partidos), no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario del Gobierno pueda conducir al derrocamiento de éste,<sup>8</sup> ni de que del contraste entre el criterio del Parlamento, expresión también del criterio de la mayoría, y la acción gubernamental, pueda resultar otra cosa que la confirmación y el aplauso, matizados, si acaso, para cubrir las formas, con algunas reticencias intrascendentes y tal vez, incluso, negociadas de antemano. Entendiendo de acuerdo con la concepción tradicional, el control parlamentario es hoy una apariencia que a nadie engaña. La dualidad de sujetos es sólo aparente,<sup>9</sup> como aparente es también la existencia de una regla o parámetro con los que la actuación gubernamental pueda ser contrastada y que sea cosa distinta a aquella que ha inspirado precisamente tal actuación o cabe detraer de ella.

No significa esto, naturalmente, que el control parlamentario haya dejado de existir, lo que equivaldría a decir que ha dejado de existir la democracia. No sólo sigue existiendo, sino que es, por fortuna, más pujante que nunca, pero existe de forma distinta, muy semejante a aquella que se da en los sistemas presidencialistas y que, de manera muy simplificada, hemos expuesto antes. Las distintas voluntades políticas presentes en nuestros Parlamentos, esto es, los diferentes partidos critican la actuación gubernamental desde su propia postura, fijada de antemano, ajena al debate e inmodificable por éste. El control no implica así el contraste de dicha actuación con un determinado criterio o regla de conducta, sino con varios, y no tiene como finalidad real la aparente y formal de aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, pues la decisión parlamentaria al respecto, que no es ni puede ser otra que la impuesta por la mayoría, es simplemente formalización de una decisión anterior y conocida, sino la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar

---

\* Evidentemente, puede ocasionarlo como consecuencia de una crisis en el seno del partido mayoritario o, más frecuentemente, en el seno de la coalición gubernamental, pero es obvio que también en este supuesto la decisión parlamentaria no es sino simple formalización de una decisión extraparlamentaria.

\* E incluso como experiencia, escasamente convincente, pues, en razón de las relaciones de partido y de la común ocupación del Gobierno por los dirigentes máximos del partido o partidos que forman la mayoría, la superioridad, como capacidad para determinar en último término el contenido de la voluntad, no corresponde al órgano que controla, sino al controlado.

las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control *ad referendum*.

Esta aproximación en la naturaleza real del control parlamentario efectivamente existente en los dos grandes tipos de la democracia parlamentaria explica la fácil recepción por los regímenes parlamentarios europeos de instituciones y procedimientos surgidos en los sistemas presidencialistas (especialmente, claro está, en los Estados Unidos de América) para satisfacer necesidades correspondientes a una estructura distinta; pero exige también una reformulación de la teoría del control parlamentario, no sólo para adecuar nuestras propias instituciones y nuestro propio procedimiento a la naturaleza real de éste, sino también para impedir que una crítica fácil, apoyada en la notoria discordancia entre teoría y práctica, proporcione armas a quienes pretenden no perfeccionar la democracia, sino destruirla.

La reconstrucción de la teoría del control parlamentario no es empeño que desborda en mucho de las posibilidades de este trabajo. Como modesta contribución a ese esfuerzo nos referimos, sin embargo, para concluirlo a algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta.

### 3. *Algunas ideas en torno a una nueva teoría de control parlamentario*

Esta reconstrucción exige, por supuesto, algo más que juegos de palabra o distinciones formalistas que no llevan a ninguna parte,<sup>10</sup> pues lo que está en cuestión es la sustancia misma de la relación institucional y no la exégesis o la adecuada sistematización de normas reglamentarias. Tal vez el primer paso que deba darse es, precisamente, el de abandonar la idea de que en la actividad del Parlamento existen, de manera diferenciada, unos pro-

---

<sup>10</sup> Un buen ejemplo de este camino sin salida ofrece la obra, por lo demás meritoria, de dos jóvenes estudiosos españoles que, para no tener que enfrentarse con la realidad actual del control parlamentario acuden al expediente de disociar los procedimientos de control de los de "exigencia de la responsabilidad", de tal modo que aquél no se vería, ni poco ni mucho, afectado por el hecho de que la relación real que hoy media entre Gobierno y Parlamento se presente como una inversión total de la teóricamente postulada. Cfr. García Morillo y Montero Gibert, *El control parlamentario* (Ed. Tecnos, Madrid, 1984). Una consecuencia inevitable de este error de planteamiento es la de que de los cinco capítulos que tiene la obra, tres están consagrados a temas que, de acuerdo con la propia definición de los autores, son ajenos al control.

cedimientos de control. En este caso, como en otros muchos, la agrupación, a efectos didácticos o expositivos, de distintos procedimientos bajo una rúbrica común, ha llevado a sustancializar el contenido de ésta, que se intenta preservar a toda costa, interpretando forzosamente desde ella conjuntos normativos (en este caso, normas procedimentales de los Reglamentos parlamentarios), cuyo análisis correcto no requiere ninguna perspectiva extrínseca. No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales<sup>11</sup> y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.<sup>12</sup>

Esta actuación es llevada a cabo, de otra parte, y éste es quizá el segundo y decisivo paso, por una institución, el Parlamento, cuya compleja naturaleza no se agota al definirlo como órgano del Estado. Sin duda lo es, pero es también algo más, si por órgano del Estado se entiende, como es habitual, una institución cuya voluntad se imputa como voluntad propia al Estado. La naturaleza de la institución parlamentaria es, por lo menos, dual. Como órgano del Estado, titular de la potestad legislativa, es el órgano que expresa en su forma suprema, la forma de Ley, la voluntad estatal;<sup>13</sup> como expresión del pluralismo político de la sociedad es, al mismo tiempo, la institución en la que las distintas fuerzas políticas organizadas se enfrentan para debatir

---

<sup>11</sup> Así lo evidencia, por ejemplo, el empleo que, al menos en España, se hace hoy de la moción de censura, a través de la cual la oposición no pretende derribar al Gobierno, sino forzarlo a un debate de política general e imponer a su Presidente un enfrentamiento directo.

<sup>12</sup> Así se hace en el breve y sugerente librito de E. Busch, *Parlamentarische Kontrolle* (Decker's Verlag G. Schenk, 1983).

<sup>13</sup> El hecho de que la Ley sea hoy, en la inmensa mayoría de los casos, la expresión de la voluntad gubernamental, formalizada, con variaciones mayores o menores, por el Parlamento, consecuencia también del cambio de relaciones reales del que nos ocupamos en el texto, no resta ni un ápice a la necesidad de mantener la potestad legislativa en el Parlamento o de seguir haciendo de la Ley el fundamento de la libertad. Lo que sucede es que las razones de que ello sea así no coinciden tampoco, en este caso, con las que, repitiendo las viejas razones, suelen ofrecer los Manuales. Algunas de estas nuevas razones se apuntan en el capítulo final del libro de Böchenforde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt* (2a. ed. Dunker und Humblot, 1981).

en público, y de manera continua, la acción de gobierno.<sup>14</sup> Cuando actúa como órgano del Estado, esto es, al adoptar decisiones vinculantes, la voluntad parlamentaria es, y necesariamente debe ser, la voluntad de la mayoría; la legítima apropiación temporal por ésta del poder del Estado, que no puede ser ni ignorada ni criticada, no la convierte, sin embargo, en la única voluntad. Contemplando el Parlamento desde el otro componente de su dualidad, todas las voluntades, esto es, todos los grupos políticos son igualmente importantes.

De esta constatación banal se siguen, sin embargo, algunas consecuencias que no lo son tanto.

En primer lugar (quizás porque en los últimos tiempos en España se han hecho propuestas que la ignoran), la de que cuando se trata de adoptar decisiones vinculantes, de expresar una voluntad que se ha de imputar al Estado, la primacía de la mayoría no puede ser ignorada mediante el arbitrio de constituir Comisiones paritarias o de cualquier otra forma. La democracia exige la decisión de la mayoría, que no debe serle hurtada. En cuanto que esta mayoría es, realmente, una organización, la atribución de la decisión a ésta, y no a la suma de sus miembros, no es una perversión, y procedimientos tales como el del voto ponderado, son, simplemente, un modo perfectamente admisible de abreviar la toma de decisiones.

Pero también, en segundo lugar, la que de 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 lejos aún, la de que esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, según la naturaleza de las cosas, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control. Esta es desempeñada por todos los grupos y a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el Gobierno suele bastarse a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto,

---

<sup>14</sup> Como es claro, me refiero a la acción de gobierno de la sociedad en su sentido más amplio, no a la acción del Gobierno, como órgano concreto, pero no único, de esta acción.

libre. Esta consideración obliga a dejar exclusivamente a la voluntad de la minoría la decisión de las iniciativas que considere necesarias para abrir determinados debates o acometer ciertas tareas. Aparte de una revisión en los habituales procedimientos para la fijación del orden del día, ello obliga, por ejemplo, a dejar exclusivamente en manos de la minoría la creación de instrumentos, tales como las Comisiones de Investigación, que resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría.<sup>15</sup>

Como es evidente, esta disociación entre los dos planos, orgánicos, en el sentido estricto, y meramente institucional, de la actividad parlamentaria, obliga también a configurar los procedimientos de manera que se preserve la distinción, sin pasar insensiblemente del uno al otro. Para utilizar el mismo ejemplo a que antes nos hemos referido, el de las Comisiones de Investigación, esto significa abandonar todo propósito de configurarlas, a la manera judicial, como instituciones a través de las que una voluntad imparcial va a pronunciar un veredicto decisivo sobre los hechos de los que conoce. No son instituciones judiciales, sino escenarios para la acusación y la defensa en un juicio que sólo el pueblo puede emitir. Esta misma perspectiva dota también de significado a la institucionalización, cada día afortunadamente más común y desde otros supuestos tan vacía, de los controles parlamentarios previos, sea a través de la incorporación de miembros del Parlamento (esto es, sobre todo, de miembros de la oposición) a determinados órganos administrativos, sea a través de otras vías. Las muchas consideraciones que al respecto habría que hacer, así como las ni siquiera apuntadas, acerca de la radical reformulación de la publicidad de los trabajos parlamentarios que exige esta concepción del control parlamentario como apelación al pueblo, deben quedar, sin embargo, para otra ocasión.

---

<sup>15</sup> Así se hace, por ejemplo, en el Bundestag, en donde la creación de estas Comisiones se deja a la voluntad de una cuarta parte de los miembros de la Cámara. Aun esto es, sin embargo, considerado insuficiente y así, por ejemplo, en unas recientes declaraciones de prensa, el Prof. Schneider, asesor del Grupo Socialdemócrata del Bundestag, preconizaba la conveniencia de hacer obligatoria la creación de estas Comisiones a petición de cualquier grupo político, fueren cuales fueren sus dimensiones. *Cfr.* Der Spiegel, No. 43, 1985.