

## EL CONTROL PARLAMENTARIO: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO ESPAÑOL

Orlando Pardo Martínez<sup>1</sup>

### Resumen

El presente ensayo trata cuestiones relevantes relacionadas con el control parlamentario, tras el análisis y reflexiones suscitadas a partir de lecturas de tratadistas como: García Fernández, García Herrera, Fernández-Fontecha Torres, De Vergottini, López Guerra y Rastrollo Rojas, cuyo objeto de estudio central lo constituye este importantísimo instrumento político en los sistemas democráticos representativos europeos. Las cuales permitieron abordar el estudio del concepto, la naturaleza, la tipología, la dinámica, los actores, las interferencias y las crisis del control parlamentario, para finalmente plantear, a manera de discusión, algunas conclusiones.

### Summary

This essay deals with relevant questions about parliamentary control. After analysing some papers of García Fernández, García Herrera, Fernández-Fontecha Torres, De Vergottini, López Guerra y Rastrollo Rojas whose main idea is the importance of this political tool in european representative democratic systems, it was possible to study concept, nature, typology, actors interferences and crisis of parliamentary control. Finally the author presents some conclusions in order to discuss them.

### APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y NATURALEZA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

**P**ese a que la Constitución española emplea el término control y correlatos en varias normas (20.3, 66, 82.6, y 106), su significado dependerá del contexto que se emplee. Por ello lo que interesa, no es su relevancia académica o semántica, sino sobre sus consecuencias y dinámica

*sobre cómo se organiza (o debe organizarse), el trabajo de los órganos parlamentarios, sobre los derechos de sus miembros, y las correlativas obligaciones del objeto del control, esto es, el gobierno y su acción. La dilucidación del concepto de control tiene por tanto una dimensión normativa. De lo que se entienda por control parlamentario dependerá la determinación de quién y cómo lo ejerce.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup>Profesor asistente. Escuela de Ciencias Socio-políticas, UIS.

---

<sup>2</sup>LÓPEZ GUERRA, Luis. *El titular del control parlamentario*. Curso *Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad*. 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 156.

Pero ¿cuál es la naturaleza de esa actividad de control? La posición clásica considera que la actividad de control contiene dos aspectos insolubles: el examen y la evaluación de la acción del gobierno y la consecuente responsabilidad derivada de la misma. Una segunda perspectiva, de extensión actual, separa control de la exigencia de responsabilidad, así pues:

*El control parlamentario de la acción del Gobierno consistiría, así, esencialmente, en el examen y evaluación de esa acción por instancias parlamentarias: la imposición de sanciones o exigencia de responsabilidad como resultado de tal examen y evaluación sería eventualmente consecuencia del control, pero no una función forzosamente incluida en todo caso en éste. No todo control parlamentario debería conducir a una exigencia de responsabilidad, actual o potencial como consecuencia, no podría hablarse de una coincidencia forzosa de los titulares de la potestad de control y de los capacitados para exigir la responsabilidad gubernamental.<sup>3</sup>*

El sistema parlamentario tiene como eje en su funcionamiento no la contraposición entre Gobierno y Parlamento sino entre mayoría gubernamental y minoría o minorías en la oposición, pues el Gobierno dispone normalmente de la mayoría parlamentaria, así pues la minoría o minorías constituye el agente natural de la función de control, al interesarle exponer las debilidades de la política gubernamental y ofrecer alternativas. Por tanto la función de control, continua y efectiva, no depende de la acción y opinión de la mayoría sino del protagonismo de las minorías, dado que la mayoría no se va a controlar así misma. Por ello, son las minorías en la oposición las que ejercen el control parlamentario de la acción del gobierno a través de la vigilancia,

exposición, discusión y evaluación de la misma en sede parlamentaria, con proyección hacia la opinión pública. Lo anterior se puede complementar con la caracterización que hace Rastrollo Rojas del control parlamentario, como las siguientes:<sup>4</sup>

1º El reemplazo de la relación Gobierno-Parlamento por la nueva relación Gobierno-Oposición, correspondiéndole a esta el papel esencial en la función de control.

2º La oposición, aparte de contrastar la política de Gobierno con sus parámetros, aprovecha los actos de control parlamentario para exponer sus alternativas y su programa, buscando provocar un cambio en el electorado.

3º Los actos del control se efectúan en el Parlamento, pero su destinatario real lo constituye la opinión pública.

4º Los actos del control, constituyen la función parlamentaria que mas requieren del principio de publicidad.

5º La eficacia práctica del control depende de su repercusión social, la cual se logra si los medios de comunicación la reflejan adecuadamente.

6º La eficacia del control se traduce en la denominada *responsabilidad política difusa*, concepto de la doctrina italiana, referida al progresivo cambio de actitud que produce en el electorado el desgaste del Gobierno.

### Tipología de los controles

El control parlamentario se concreta en una valoración crítica de la actuación del gobierno, siendo, por ende, un control político, que no va dirigido solamente a comprobar el compromiso programático sino, también, como una función de colaboración entre el parlamento y el gobierno,

---

<sup>4</sup>RASTROLLO ROJAS, José Manuel. *El parlamento y los medios de comunicación. Una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario.* Curso *Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad.* 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 878

---

<sup>3</sup>Idem. P.158.

dentro de la lógica de un sistema demoliberal, en el que se incluyen:

1º. La función de información y de inspección, encaminada a asegurar una información exhaustiva al Parlamento para el ejercicio de cualquier función, mientras que la función de inspección se dirige a facilitar valoraciones y juicios sobre el Gobierno. Para lo cual se dispone de instrumentos informativos, en particular las audiencias, así como, de instrumentos de inspección, los cuales contienen un carácter coercitivo. Entre otros están: la comparecencia del gobierno o de los ministros, las preguntas, las interpelaciones, las comisiones de encuesta y la intervención del comisario parlamentario.

2º. La inspección a través del Tribunal de Cuentas como órgano auxiliar del Parlamento mediante la remisión del informe anual sobre la cuenta del estado y sobre la gestión de los entes financiados por fondos públicos.

3º. Formas de Control que suponen una Cogestión Funcional. Facultad reconocida a ciertas comisiones parlamentarias las cuales pueden expresar dictámenes sobre los actos de competencia del Gobierno, aunque aquellos sean preceptivos y no vinculantes.

4º. Las Funciones de Orientación y las de Control Político. El control político se entiende como:

*...la posibilidad de limitar la acción gubernamental que va unida a un poder de crítica sobre ella, corresponde básicamente a las minorías de opinión y comporta la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno. Lo que no significa, sin embargo, una correlativa posibilidad de remoción del mismo.<sup>5</sup>*

5º. La Función de Garantía Constitucional y Judicial del Parlamento. Se requiere distinguir la

función de garantía constitucional del Parlamento encaminada a salvaguardar la normalidad constitucional en el funcionamiento de los órganos y de la estructura estatal, de la actividad de control político-institucional.

### El control en los parlamentos contemporáneos

Podemos observar cómo al final del milenio los controles parlamentarios no presentan variaciones desde el punto de vista conceptual, dado que permanecen inalterados los tipos o formas de gobierno y de estado, manteniéndose las clásicas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en cuanto a su formato funcional. El Gobierno se somete a la superioridad parlamentaria, ubicando en él los poderes de control, lo cual no es óbice para que se presenten nuevas formas y equilibrios en las relaciones de poder entre los diferentes órganos estatales, autonómicos y organismos interestatales, ya que existen en algunos ordenamientos la desconfianza hacia la *democracia de partidos* o *estado de partidos* -partidizado-, reflejado en el poder de los parlamentos, los que, a su vez, se consideran deslegitimados, pues han sido penetrados por otros centros de poder de radio mayor, tales como:

*las agencias estadounidenses, órganos dotados de poderes cuasi-legislativos o cuasi-judiciales, las autoridades independientes del ordenamiento francés, los quangos (quasi autonomous non governmental organizations) británicos, los minister freien raums (o espacios libres de control gubernativo dentro del mismo poder ejecutivo) elaborados por la doctrina alemana, el modelo español, todavía incierto y en vías de realización del Estado neutral y, por último, las autoridades administrativas independientes del ordenamiento italiano.<sup>6</sup>*

<sup>5</sup>DE VERGOTTINO, Giuseppe. *La función de control en los parlamentos de fin de siglo*. Curso *Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad*. 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 48 y 49

<sup>6</sup>Ibidem p.27

Tales autoridades cumplen funciones de control y regulación de las decisiones públicas o de sectores de igual naturaleza, en relación con: actividades económicas y financieras; relaciones entre administraciones y ciudadanos; libertad de información y el ejercicio de actividades científicas. Dicha intromisión y regulación permanentes por agencias extra-estatales configuran un régimen *supracrático*, pues el ejercicio de las soberanías nacionales se ve superado a las directrices de aquellas.<sup>7</sup>

Pero, también, existen otras instituciones independientes que buscan diversos fines *altruistas* tales como: Libertad de comercio, prensa, información, transparencia de los procesos gubernamentales, control y garantía de operaciones bancarias, transparencia administrativa. Son entonces las llamadas autoridades administrativas independientes, estas...

*... marcan la tendencia a la prosecución de aquella línea de modificación de las concepciones del control parlamentario que comenzó hace tiempo con la institución del ombudsman (fiduciario o comisario parlamentario). Solución híbrida en la que se suman la función inspectora y la de garantía en el campo específico de la tutela de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos, a partir del presupuesto esencial de la imparcialidad del órgano que, para ser efectiva, debe gozar de independencia funcional del gobierno y también del parlamento.*<sup>8</sup>

Otro órgano con gran reputación es el Tribunal de Cuentas; por otro lado, existe la tendencia a trasladar instancias de decisión política legislativa a los tribunales constitucionales, desnaturalizándose la

toma de las decisiones en sede parlamentaria. Pero, como se sabe, por antonomasia la oposición constituye el componente esencial, por su función dentro de un sistema democrático con forma de gobierno parlamentaria, en el que existe una de oposición garantizada, centrada sobre la constante dialéctica entre mayoría y minoría. Resulta común, en las oposiciones parlamentarias, esgrimir el arma del recurso ante la jurisdicción constitucional, cuando la mayoría se sustrae en bloque de la aportación política de la oposición.

*Así, la amenaza del recurso al juez constitucional y de la prosecución de la lucha política con medios jurídicos implica, por lo común, una moderación del debate político, una mayor atención de la mayoría a las prerrogativas de la oposición y, en última instancia la racionalización de las opciones legislativas antes del eventual contradictorio ante el órgano de justicia constitucional, que, en general, las mayorías consideran conveniente evitar en cuanto escenario de una potencial derrota jurídica y política.*<sup>9</sup>

### Dinámica del control parlamentario

Cuando se configura a una mayoría absoluta, que no necesita de alianzas parlamentarias, parece clara la posibilidad de poder realizar autónomamente su plan de gobierno. Empero, frente a ella, puede existir una fuerte oposición, conformada por diversas minorías que se entrecruzan en posiciones, pero son coincidentes en términos generales, en el sentido de ser voceros de proyectos no concordantes con el partido gobernante, lo cual, en su ejercicio, se traduce en la intensidad del control en la relación mayoría-minoría(s), de tal manera que:

*la referencia a la mayoría o minoría se debe*

---

<sup>7</sup>DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín. *Estado y tercer mundo. El constitucionalismo*. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1997 p.5

<sup>8</sup>DE VERGOTTINI. Ob. Cit, p.29

---

<sup>9</sup>Ibidem p.32.

*hacer teniendo en cuenta la pluralidad de posiciones que pueden darse, lo que obliga a reconocer que además de una mayoría ordenada, caben mayorías y minorías que reflejen las vicisitudes de la vida parlamentaria.*<sup>10</sup>

Dicha reflexión sobre la relación mayoría-minoría en el sistema parlamentario, debe rebasar el estudio de los mecanismos de articulación y su entramado jurídico, pues las relaciones entre las fuerzas política parlamentarias requiere una redefinición constitucional del esquema existente, para lograr una nueva dinámica que posibilite el pretendido equilibrio entre la expresión de los intereses mayoritarios y la integración de las preferencias de las minorías. La visión clásica o romántica de un Parlamento perfecto, en el que se debatía el uso público de la razón política, ha sido desmentido por la historia, dada la necesidad de hacer nuevos mecanismos que medien las relaciones de fuerzas, muchas veces o en su mayoría inclinadas desde la misma configuración jurídico-política constitucional. Para examinar su dinámica, García Herrera propone estudiar la confluencia de dos aspectos: el estructural y el funcional.

El estructural, referido a la reducción de la capacidad del Parlamento como impulsor del control gubernamental, coadyuvando con otras instituciones, de las que cabe destacar el papel jugado por el Tribunal Constitucional, pues su denotada función es clave para que la oposición active su ejercicio. Ahora bien, desde el aspecto institucional se observan tres fenómenos que colectivamente revelan el debilitamiento del Parlamento: primero, la permanente crisis parlamentaria reflejada en el déficit representativo que aqueja a esta institución máxima del poder político; en segundo término, la reducción de la

función de control a través de la restricción de las posibilidades de revisión, por la disminución de los espacios de control a través de la restricción de las posibilidades de revisión, los cuales son substraídos a la dinámica parlamentaria y, en tercer lugar, a una nueva Administración, a la cual se dota de asuntos capitales de la acción estatal, v.g. la política monetaria, dotándose de una autonomía que se sobrepone a cualquier dialéctica de oposición. Además, es necesario agregar o recordar el ininterrumpido proceso de cesión de competencias en favor de las autoridades comunitarias, pues sus decisiones se escapan del control parlamentario, toda vez que las iniciativas gubernamentales solo se conocen después de las negociaciones, quedándose la labor parlamentaria en simples denuncias, en la mayoría de veces estériles.

### **Titulares y protagonistas del control parlamentario**

Corresponde a las Cortes la titularidad formal del control, mientras que la titularidad material la poseen los miembros de las Cortes, específicamente las minorías. Así, el control parlamentario constituye no una decisión sino un procedimiento en el que se examina y analiza contradictoriamente la acción gubernamental. Ahora bien, en relación con el ámbito y el procedimiento con los cuales operan, es necesario plantear dos cuestiones: ¿Dónde y a iniciativa de quién se lleva a cabo el procedimiento de control? Bien sabemos que el control se lleva a cabo en las Cortes, lo cual implica una pluralidad de ámbitos: En el Pleno de ambas Cámaras y en sus Comisiones, correspondiendo entonces a una pluralidad de procedimientos de control, como: Las comparencias y debates, las preguntas y las comisiones de investigación entre otras. Dicha variedad de instrumentos supone también una pluralidad de sujetos que los inician, apareciendo como una tarea, como se dijo, naturalmente encomendada a la minoría agrupada en órganos supraindividuales.

---

<sup>10</sup>GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel. *Mayoría, minoría y control parlamentario*. Curso *Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad*. 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 198

Por su parte, la CE no contempla un reconocimiento formal ni de mayoría ni de minorías, solo contiene referencias genéricas y normativas en materia procedimental para la toma de decisiones. Eso sí, asume el pluralismo político como posibilidad y realidad de ejercicio democrático, en este se da el juego entre pluralismo y consenso político, que no es otra cosa, para Sartori, como la búsqueda del ajuste de voluntades e intereses que disienten por medio del mutuo convencimiento que posibilita la continua producción del acuerdo, excluyendo, por ende, la identificación del consenso con la *unanimidad pluralista*.

### Mayoría vs. Minoría: La búsqueda de la mediación

El criterio de la mayoría simple como fórmula para la toma de decisiones no es desechable o ilegítimo, solo que debe ir acompañado por otros elementos institucionales que permitan establecer la igualdad de oportunidades de los actores políticos, pues la democracia obedece a la regla de la mayoría, pero ésta no garantiza siempre la razón, pues ella no aparece como una realidad evidente en sí misma, por el simple hecho de provenir de un ejercicio sumatorio; este criterio de agrupación numérica está supeditada a la regla de la mayoría que la hace viable dentro del Parlamento, en una lógica deliberativa no tan clara para el colectivo representado. Además, se pueden presentar asuntos no disponibles, v.g., los derechos fundamentales.

Volviendo a cuestionar la regla democrática, es clara la posición de Ruffini, al decir que: *el principio mayoritario no tiene en sí su razón de ser: la puede adquirir o no según dónde y cómo se aplica*, precisando de esta forma jurídica, la cual es aplicada en cumplimiento de la normativa jurídico-política vigente, lo que en el fondo es la constatación de la reproducción de una lógica de dominación basada en la existencia de una mayoría operativa, la cual no está exenta de los abusos en su ejercicio. Por ello, García Herrera, comparte el

concepto de Chueca cuando afirma que la regla de la mayoría no tiene alcance universal sino que es parte constitutiva de la definición, a su vez, cita el cuestionamiento de la validez absoluta de la misma efectuada por Bobbio.

Podemos observar, también, cómo esta regla o principio, ya estaba deslegitimada desde el siglo XIX, como categoría político-jurídica, no por sí misma, sino por su funcionalidad para la consecución de los fines socio-institucionales, que permitieran facilitar orgánica y procedimentalmente un escenario político capaz de contener mayoría y minoría, en un marco institucional eficiente.

Así, pues, estudiar el principio mayoritario implica, a su vez, asumir el análisis de otro elemento dentro del juego democrático, objeto del presente ensayo, esto es, el control, el que históricamente está asociado a la función parlamentaria, atribuida desde la misma Constitución, al consagrar, como se ha dicho, que las Cortes Generales controlan el Gobierno. Ahora bien, a través de múltiples formas de relación entre los poderes se facilita o dificulta la labor del Gobierno, tarea parlamentaria que se viene desdibujando, pues la realidad muestra que cada vez más se comparten, promueven y apoyan las iniciativas del Gobierno, ya que la mayoría se impone al interior del Parlamento, por ello es necesario reconocer el papel indiscutible de la minoría en la tarea de control, como oposición, que pretende reflejar el pluralismo socio-político, desarrollando la pretendida dialéctica del consenso-disenso.

A la minoría, la podemos concebir desde dos ópticas: la numérica y desde la visión que subraya su dimensión estructural y funcional, esta pone de relieve el pluralismo social y su singularidad en el marco institucional, cumpliendo varias funciones, pues no se limita solo a manifestar su disenso, sino, por corresponderle, se convierte en un cauce por medio del cual se materializa la integración política. Su labor se ve mediatizada por el tratamiento institucional e infra-constitucional de las posibilidades de participación-intervención para

responder a la dialéctica consenso-disenso que posibilite dicha integración. El problema en su ejercicio radica en que la normativa que lo regula no posibilita la materialización de los valores democráticos, los cuales se ven diluidos bajo la égida del principio mayoritario y de los procedimientos que lo secundan.

De otro lado, encontramos que el manejo de la información y su disponibilidad inmediata por parte de la minoría parlamentaria se encuentra desfavorecida por las prácticas monopolísticas. De ahí, decisiones que determinan la posibilidad de importantes debates, quedan confiadas a la mayoría, la cual tiene a su criterio dosificar convenientemente los grados de publicidad y transparencia en menoscabo de las posiciones de la minoría. Por ello, los medios ordinarios de control político se ven relegados por el auge de los controles jurídicos, convirtiéndose en la herramienta más eficaz para realizar su función.

*Por lo tanto, en la organización del control observamos una disminuida presencia de la minoría. Los medios de control disponibles nos indican que las objetivaciones normativas de tiempos y posibilidades juegan en favor de la mayoría y carecen de la suficiente flexibilidad como para poder establecer una dialéctica más ajustada a la dinámica social. La falta de sanción al ejercicio de la tarea de control permite que el Gobierno se someta de mala gana al control o que pueda ignorar, en ocasiones, las previsiones normativas. Y la eficacia del control está relacionada con la ausencia de la sanción. Estamos ante una responsabilidad difusa, diferida, ante una apelación al electorado al que se accede a través de la mediación de agentes externos. De ahí que nos encontremos ante una eficacia que desborda el ámbito parlamentario para desenvolverse en contextos extrainstitucionales.<sup>11</sup>*

Pero no podemos dejar pasar por alto, que en relación con la acción controladora de las minorías se configuran una serie de procedimientos de control que escapan de la órbita de la mayoría, en el sentido de no depender su inicio. Por ejemplo, las interpelaciones y preguntas, con lo cual se trata de matizar o superar el principio mayoritario.

Cabe destacar, de otra parte, la existencia de controles sometidos, en cuanto a su iniciación, a la voluntad de la mayoría gubernamental. Por ejemplo creación de comisiones de investigación, comparecencia de miembros del Gobierno ante el pleno o comisiones, lo cual restringe la posibilidad de control por la oposición, no obstante su práctica reiterada constituye una oportunidad para el análisis y debate de la política gubernamental. Pero, en últimas, esa no es la cuestión, ella es respecto de la amplitud de acceso a los mecanismos de control, esto es, si el sujeto iniciador del procedimiento de control debe identificarse con el parlamentario individual o si, por el contrario, dicha noción exige cierta *legitimación*.

En el sistema español esto está definido, ya que son los partidos políticos y sus proyecciones parlamentarias los sujetos relevantes y privilegiados de la acción política. Mientras que, desde la misma Constitución, el protagonismo del representante individual es muy poco destacado, pues se hace referencia a funciones de grupos parlamentarios y a grupos políticos con representación parlamentaria pero no se señalan competencias a los parlamentarios individualmente considerados. Así, el proceso es desempeñado por los partidos y no por los individuos. A pesar que el mandato del parlamentario individual es representativo, esto es, no sujeto a las instrucciones de sus electores ni de cualquier otra instancia, desde el punto de vista de la democracia de partidos su libertad se ve ampliamente mediatizada, pues el electorado se pronuncia sobre las propuestas globales de los partidos políticos, quedando el protagonismo del parlamentario de naturaleza instrumental. En esa forma, los representantes en cuanto a su posibilidad

<sup>11</sup>Ibidem. P.218

de poner en movimiento los mecanismos de control quedan supeditados a factores muy complejos, condicionados por la lógica tanto del sistema electoral como de las organizaciones partidistas, reduciéndose en consecuencia su capacidad de maniobra individual.

En el ordenamiento parlamentario español existe una forma mixta, ya que la capacidad de iniciativa para poner en movimiento los procedimientos de control se encuentra radicado entre los grupos parlamentarios y los parlamentarios individuales, *los diputados y senadores tienen plena autonomía para formular preguntas (art. 185 RCD, art. 160 RS) e interpelaciones (art. 180 RCD, art. 170 RS) sin necesidad de autorización, ni siquiera conocimiento de sus Grupos respectivos: también pueden los diputados recabar individualmente informes, datos o documentos de las Administraciones Públicas, si bien para ello es necesario el previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario (art. 7 RS)*,<sup>12</sup> empero las vías de control siguen estando preferentemente protagonizadas por los Grupos Parlamentarios, lo cual es evidente dada la multitud de eventos en que el diputado o senador se torna inexistente, tras la invocación a la disciplina del colectivo político.

Sobre el particular López Guerra realiza la siguiente pregunta: *¿Podemos plantearnos cómo asegurar la eficacia del control parlamentario y cómo reaccionar si la ejecución de dicho control se ve impedido?, como se ha estudiado la CE se refiere al control de las Cortes, pero si se hace una lectura del concepto conduciría al vaciamiento de su significado: no hay en los sistemas parlamentarios actuales, una contraposición entre el Parlamento y el Gobierno como instituciones con orientaciones políticas diversas sino entre la mayoría y su Gobierno, por un lado, y la minoría o minorías, por otro. El control no se realiza por el Parlamento sino en el Parlamento.*

Así, el titular material de la función de control se haya radicado en la minoría, mientras que la titularidad formal corresponde a la Cámara. En ese orden, *La Constitución se refiere al control de las Cortes (art. 176), a que sean las Cámaras y sus Comisiones las que puedan recabar información y ayuda al Gobierno (art. 109) o que puedan reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.*<sup>13</sup>

De tal manera, el primer paso de cualquier actividad de control radicará en la transformación de una iniciativa hecha por uno o varios parlamentarios, en una acción formal ante el Gobierno a través de los órganos de las Cámaras, mediante una petición, una interpelación u otra vía. El siguiente paso, una vez calificada y tramitada la iniciativa, conlleva la efectiva relación formal entre Cámara y Gobierno, esto es, la transmisión de una demanda formalmente de la Cámara y su cumplimiento por el poder ejecutivo, ya sea respondiendo a la pregunta, enviando la documentación, efectuando la comparecencia o sometiendo a una interpelación. En tal sentido, cabe destacar, la garantía de control es la posibilidad real de que la Cámara se vea obligada, incluso judicialmente, a proseguir el procedimiento.

### La organización del control parlamentario

La organización administrativa gubernamental del control parlamentario, es la parte menos conocida y desarrollada de este instituto político, conlleva un modelo de organización administrativa del gobierno, la cual revela la distribución de competencias, así como, la lógica de su funcionamiento -predominada por el principio de canciller o por el principio departamental-, la forma de las relaciones con el Parlamento y la posición de los órganos. De otra parte, no existe un órgano administración ad-hoc que medie la relación Gobierno-Parlamento, quedando como una mera actividad administrativa.

<sup>12</sup>LÓPEZ GUERRA. Ob. Cit p.174.

<sup>13</sup>Ibidem p.176



Ha habido un tardío desarrollo normativo y dogmático en cuanto al tratamiento de las instituciones gubernamentales de relación con el parlamento. Existen modelos según contengan o no un órgano central del gobierno, la presencia de un representante de la administración en las Juntas de Portavoces y el destinatario del control, trátase del gobierno en su conjunto o de un ministro en particular. Veamos las variantes en los modelos:

1) *Modelo concentrado*: Contiene un órgano concentrado en el gobierno, quien actúa por medio de un representante, así los instrumentos de control e información se dirigen al presidente o al gobierno. Existe en Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, y Grecia.

2) *Modelo desconcentrado*: Se caracteriza por la existencia de una unidad por cada Ministerio que atiende los asuntos parlamentarios, los instrumentos de control e información son encausados por el Parlamento al respectivo Ministro y la no asistencia del gobierno en las sesiones de la Junta de Portavoces. Predomina en el Reino Unido, Irlanda, Alemania y Bélgica.

3) *Modelo mixto*: Tiene como característica la existencia de un órgano concentrado pero, a su vez, coordinado con las unidades parlamentarias de cada Ministerio, dado que los instrumentos de control e información se envían formalmente al respectivo Ministro, siendo en consecuencia respondidas coordinadamente. Ejercitado en Países Bajos y Dinamarca.

En la práctica no existen modelos puros, sino mas bien la presencia de los rasgos mas característicos de un tipo que de otro, por ejemplo, en Italia, el modelo imperante se caracteriza por ser muy cerrado y completamente articulado a un centro, cual es el Ministro de Relaciones con el Parlamento, quien es dependiente directo del Presidente del Consejo. Por su parte en Francia, pese a ser de forma concentrada, se caracteriza por estar fundado de un lado en una estructura dual de organización de las relaciones con el Parlamento, así, un ministro o dos para las relaciones políticas,

mientras que el control -stricto sensu- es asumido por el Secretariado General del Gobierno; y, de otro lado, la concentración de todo el control parlamentario radica en este órgano, así pues, el presidente de cada Cámara le da traslado al Secretariado y este a su vez transmite los instrumentos de control al Presidente del Consejo o a los Ministros que les interese, salvo, cuando se trate, a la iniciación del tramite en el que cada ministro puede recibir directamente la pregunta o interpelación de la Cámara. Sobre el particular García Fernández concluye :

*el modelo de concentración del control parlamentario es un modelo constitucionalmente neutro, no vinculado a un sistema determinado de relación de poderes, pero que surgen para impulsar la coordinación intragubernamental y, por ello, nace históricamente vinculado a los Gobiernos de coalición.*<sup>14</sup>

En España, por su parte, se perfiló hacia el modelo concentrado, después de cerca de veinte años de maduración, consolidándose una sólida estructura de coordinación intragubernamental, la cual unifica la dirección política a través de los órganos del Ministerio, ello quiere decir que no privilegia a un órgano específico y si, en cambio, al principio de canciller, atenuado en favor de algún miembro del gobierno que actúa por delegación del presidente. La dirección política unificada pretende tres objetivos a saber: que el presidente del gobierno ejerza la facultad constitucional (art.98.2 CE), de dirección de la acción del gobierno; se de respuesta formal y cotidianamente a las iniciativas de control parlamentario de las cámaras, en ejercicio del principio de responsabilidad solidaria del gobierno (art.108 CE); y, que las respuestas a las iniciativas

---

<sup>14</sup>GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. *El control parlamentario desde la perspectiva de gobierno*. Curso *Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad*. 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 430

de control e información (art.109 a 111 CE), se desarrollen dentro del marco de la dirección unificada de la política, tal como lo prevé el art.97 de la Carta Política.

Ahora bien, desde la óptica de las Cámaras, la estructura gubernamental les permite tener una visión uniforme y homogénea de la acción del Gobierno al que controlan, de tal forma que puedan percibir decurso Gobierno-Administración, de cuyo derrotero es responsable el Gobierno. De tal manera,

*comparado con otros modelos, la organización gubernamental del control parlamentario en el ordenamiento español cumple con gran eficacia la función de coordinar la acción del Gobierno y de garantizar a las Cámaras su mejor ejercicio por parte de éste sirviendo, en definitiva, como instrumento idóneo para sostener la relación fiduciaria que vincule al Gobierno con el Parlamento.*<sup>15</sup>

#### **El control parlamentario en materia europea**

Fernández-Fontecha plantea una relativa ambigüedad en el art. 93 de la CE, en torno así el gobierno en materia de tratados ya no ejercería su función ejecutiva natural, con su potestad reglamentaria, sino que debería ejecutar las obligaciones que se establecen en los Tratados. En ese orden, en el control jurisdiccional aparecería

*la gran asimetría del procedimiento de recesión y de aplicación de la norma procedente de Derecho comunitario, originario o derivado. Mientras que el control en sede judicial es primario, originario y universal respetando principios esenciales de la jurisdicción nacional e incorporando la idea del juez nacional como juez comunitario ordinario, el examen previo a la incorporación de la norma al Derecho interno está dominado por una cierta versión de la*

*superioridad de la Unión. En base a tal primacía se reconstruye el esquema lógico de primacía de la norma comunitaria sustituyendo un sistema de legitimación por la regularidad y el procedimiento por un sistema basado exclusivamente en la articulación ejecutiva de los Gobiernos o en la decisión fundada de un Órgano esencialmente burocrático como es la Comisión.*<sup>16</sup>

De tal forma, el desarrollo de la supervisión del ejercicio de poderes está ligada a la idea o concepto que se tenga del Parlamento como ente soberano, la cual determinará la posición dentro del ámbito de sus competencias específicas. En ese orden, el Parlamento podrá controlar de manera directa la política europea y, desde luego, la postura de las autoridades de integración de decisiones o de negociación. Así, no existirían límites de ninguna clase frente al ejercicio de control de la actividad del Gobierno, mediante interpelaciones, preguntas, planteamientos de mociones, derecho de información individual o colectivo. Por lo tanto, ninguna disposición de los Tratados ni de las leyes de adhesión eliminan la competencia fiscalizadora del legislativo, ello quiere decir que la atribución de competencias fijadas con base en el art.93 CE., en ningún momento desapodera al Parlamento.

El Gobierno tiene una responsabilidad solidaria en su gestión política comunitaria, porque el Parlamento mantiene una insoslayable competencia de control sobre el mismo, pudiéndose también promover la cuestión de confianza sobre un programa o declaración política general en materia de la Unión Europea, manteniéndose por tanto la concepción moderna, institucional, de las relaciones entre los poderes. Los Tratados, pese a estar en consonancia con el ordenamiento

---

<sup>15</sup>FERNÁNDEZ- FONTECHA TORRES, Manuel. *El control parlamentario sobre la política del gobierno en materia de comunidades europeas*. Curso Control parlamentario del gobierno y gobernabilidad. 1998-1999. Programa de doctorado en Derecho U. de Alicante, p. 132

---

<sup>15</sup>Ibídem p.448

constitucional, no pueden en ningún evento servir para desconocer o aniquilar elementos o principios de la Constitución.

Así, el art.93 CE, no da vía libre para rectificar o contratar mandatos constitucionales, pues sus enunciados solo pueden ser alterados con base en la normativa prevista en la misma Carta. Las Cortes Generales no pueden, por tanto, oponer un Tratado contra la Constitución, ya que no tienen el poder de revisión o disposición constitucional, pues, como se dijo, ésta solo puede ser reformada de acuerdo con lo previsto en título X de la Constitución Política.

### **Mass-Media y control parlamentario**

La doctrina considera que el destinatario último de los actos de control es la opinión pública, concretamente el electorado, con miras a influenciarlo. Lo cual se lleva a cabo básicamente a través de los medios de comunicación. Pero la eficacia de dicho control dependerá de la suficiencia en la comunicación a la opinión pública de los debates y trabajos parlamentarios, pues estos llegan de modo parcial o distorsionado lo cual afecta de manera grave la credibilidad de los Parlamentos. Por ello se requiere reflexionar sobre la incidencia de la comunicación del control parlamentario en la eficacia del mismo.

El control del Gobierno constituye quizá la función más importante del Parlamento, pues su naturaleza y razón, el debate político, el que sino funciona adecuadamente será sustituido por el control de los medios de comunicación por una parte, y por el control de la judicatura de otra. La eficacia práctica del control ha de conseguirse mediante la intervención o ejercicio de la publicidad, ya que lo dicho en él, como foro de publicidad de la actuación de los poderes públicos, el pueblo tiene el derecho, al ser titular de la soberanía, de conocer sus actuaciones. El principio de publicidad busca no solo informar sino, básicamente, conmover a la opinión pública, y es aquí cuando la minoría

parlamentaria mide su capacidad de movilización de opinión.

Conviene recordar como la comunicación está en la base misma del Parlamento clásico, pues sus tres funciones: función expresiva (manifestar la opinión política sobre asuntos de interés), función pedagógica (adoctrinar la nación) y función informativa (conseguir que el público conozca lo debatido), configuran la proyección comunicativa hacia la sociedad, así su función original la constituye el formar parte de un complejo sistema de comunicación. Pero la información parlamentaria dada por los medios contiene determinadas carencias, imputables a diversos orígenes, entre otros, debido a problemas de información parlamentaria por el sistema de funcionamiento de las Cámaras, por causas de índole estructural como son la propensión oligárquica de los partidos y el fuerte hermetismo de los grupos parlamentarios; también por razones de estrategia política, así determinados problemas no son tratados de inmediato en el Parlamento; y, por razón de los procedimientos y prácticas parlamentarias, dada la propia configuración de los debates y procedimientos, ya con poca vivacidad y reiterados de preguntas e interpelaciones a veces inocuas.

Por su parte, los medios de comunicación siempre actúan buscando noticias que consideran de interés a las audiencias pues de ello dependen como empresas, como es lógico, ahora en el caso del Parlamento, éste no siempre produce espectaculares noticias, pues todo asunto tratado no es de atracción pública -pese a serlo-, por lo cual es trasladada a un segundo plano la información emanada del mismo, ya que la mayoría de los medios buscan teatralidad y sensacionalismo, por no decir amarillismo. De otro lado, la visibilidad del Parlamento como foro político es trasladado a los set de los medios de comunicación, convertidos en ágoras en clara competencia con el Parlamento. Estas características hacen que el conocimiento por parte del público de la actuación parlamentaria sea parcializada, desdibujada y manipulada,

conllevarlo a formar un criterio político negativo.

La mejora de la eficacia práctica del control parlamentario radica, también, en resolver los problemas de la publicidad del control, ligados a los de la propia proyección del Parlamento hacia la sociedad, por lo que se requiere indagar acerca de la posibilidad de la actualización del principio de la publicidad de la actividad parlamentaria, a través de la utilización de nueva tecnología y medios audiovisuales que permitan o faciliten la transmisión de los debates parlamentarios sin ninguna interferencia de cualquier índole. Una de las vías ha sido la utilización en directo de la televisión.

De otro lado, lo que se requiere es un cambio en la política de comunicación por parte del Parlamento. Así, como indica Rastrollo Rojas, se requiere

*actualizar y dinamizar el concepto de publicidad parlamentaria que viene rigiendo desde los tiempos de Bentham... los Parlamentos necesitan ejercer un papel más activo a la hora de dar a conocer sus debates, sus trabajos, y en general, sus variadas funciones, aunque solo sea -y no es poco- por constituir la institución que legitima al sistema democrático .. deberían plantearse abandonar su actitud pasiva y llevar a cabo políticas de comunicación que contrarresten los aspectos negativos de su imagen pública, estudiando los problemas que les impiden conectar mejor con la sociedad y planificando la forma de resolverlos.<sup>17</sup>*

De esta forma se lograría la eficacia del control al tener repercusión pública directa la actividad parlamentaria, pues de lo contrario el control se sustanciaría a través de otras instancias, no democráticas, afianzándose con ello la tan publicitada crisis parlamentaria.

## Conclusiones

1.- Se plantea, en consecuencia, una crisis del sistema constitucional que no es capaz de mediar el heterogéneo conjunto de intereses que pretende proteger, sin conseguir, desde luego, el anhelado consenso socio-político, legítimamente del mismo sistema. Los factores de crisis se traducen en la pérdida de concentración del poder político, a la proliferación institucional y a la incapacidad de dinamizar un modelo que impulse la lógica circular electores-Parlamento-mayoría-Gobierno que culmina con la nueva convocatoria al sistema. Produciéndose, como resultado, la difuminación del poder, la superposición de los procesos formales y extrainstitucionales, lo cual dilata la capacidad de generar decisiones políticas dentro de un marco democrático, pues las relaciones intrainstituciones se desformalizan y se liberalizan las responsabilidades.

*Como factores de crisis podemos aludir a la pérdida de concentración del poder político, a la proliferación institucional y a la incapacidad de vertebrar armónicamente un diseño que responda al clásico impulso circular cuerpo electoral-Parlamento-mayoría-Gobierno que se cierra con la nueva apelación a las urnas.<sup>18</sup>*

2.- En el Derecho Español parlamentario y constitucional no existen instrumentos suficientes para ejercer control sobre la política del Gobierno en materia de Comunidad Económica Europea. Pese a la creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, su función no es contundente en materia de control político, pues está dirigida a mantener informadas a las Cortes Generales sobre las actividades de la Unión, para mantener una participación en la elaboración de propuestas legislativas por la Comisión Europea. No se inclinó por el modelo Alemán o Francés, que determinan procedimientos de lectura conjunta de las

<sup>17</sup>RASTROLLO ROJAS. Ob. Cit p. 891

<sup>18</sup>GARCÍA HERRERA. Ob. Cit p.199

propuestas. Ya que si bien es cierto se ejercita ciertos instrumentos como la proposición no de Ley o Moción en el debate de las políticas de la unión, estas herramientas se desdibujan en cuanto que las relaciones Gobierno-Comisión se limitan en asuntos sometidos a reserva legal, concentrándose las facultades potestativas del Gobierno, perdiéndose con ello los principios de audiencia y publicidad.

3.- La Comisión, en esa medida, mantiene una insuficiente actividad a hora clave en la toma de posición, ello es corroborable por su labor.

*Así la simple lectura de un informe como el correspondiente al año 1990 permite comprobar que no hay tomas de posiciones, propuestas o mociones, ni de forma sistemática ni aislada y que incluso la documentación remitida es excesivamente genérica, se ciñe al modelo de grandes políticas, esquivando incluso los proyectos normativos con trascendencia sobre la reserva de ley y convierte finalmente a la Comisión en un Comité especial de audiencia con escasa trascendencia en cuanto a la función de propuesta y opinión.<sup>19</sup>*

4.- La labor del Parlamento se ve reducida, pues prima el procedimiento burocrático sobre el procedimiento de integración parlamentaria, lo cual es grave dadas las directrices políticas y las decisiones del Ejecutivo con relevancia legislativa, las que frente a las formas comunitarias no pueden sustraerse de la función preventiva y de debate público.

*Por lo tanto, es urgente la ampliación de competencias de la Comisión Mixta y la definición de su función otorgando plena conformidad constitucional al principio de la responsabilidad del Gobierno ante el*

*Parlamento y a un exacto entendimiento de la figura de delegación, atribución y asignación de competencia que contiene el artículo 93 de la Constitución.<sup>20</sup>*

5.- Se puede constatar por otra parte que los parlamentos carecen de medios efectivos de control directo sobre la actividad administrativa, política y legislativa de las entidades autónomas territoriales, pues el control sobre sus actos suele ser jurisdiccional, por considerarse como más seguro para sus autonomías. También sufren limitaciones en el ámbito de las materias de competencia de la Unión Europea, ya que dichos controles son parciales y mediatos.

6.- Los medios de comunicación cumplen un papel indispensable en toda democracia, pues hoy ninguno podría funcionar sin su concurso.

*En las democracias occidentales, la política es inseparable del sistema informativo. Sistemas políticos y sistemas comunicativos están claramente interconectados. Los medios, y especialmente la televisión, influyen grandemente en el entorno social y, mediante la llamada **agenda setting** no nos dicen que tenemos que pensar, pero sí acerca de qué tenemos que pensar o discutir... El papel político de los medios ha determinado que la actividad política sea en buena parte una actividad comunicativa,<sup>21</sup> constituyendo entonces lo que podemos denominar un régimen diacrático o diacracia, el poder mediatizado.*

7.- Como se ha observado existe una generalizada y difusa convicción del deterioro del Parlamento como institución representativa, pues su incapacidad de comunicación con el colectivo representado es

<sup>19</sup>FERNÁNDEZ-FONTECHA. Ob. Cit p.147

<sup>20</sup>Ibidem p.148

<sup>21</sup>RASTROLLO ROJAS. Ob. Cit p.881

manifiesto, que no es otra cosa, como reflejo del mal funcionamiento de los partidos políticos. Así, la función natural de control al Gobierno por parte del Parlamento, se ha trasladado a instancias ajenas a las propias Cámaras y es dominada por los mass-media. Se da, entonces, un control virtual, que es delineado por la incisividad de los medios de comunicación que constituyen los reales receptores de la información y que programan su difusión con base en criterios ambivalentes, políticos, empresariales, particulares, así la Cámara se convierte en una mera caja de resonancia de los foros realizados en escenarios extra-parlamentarios.

8.- Siendo muy recurrente, en esta sociedad mediática, acudir al principio de libertad de opinión,

pero en la realidad sabemos que no es pública ni libre, pues obedece a una monopolización del poder privado, que condiciona la praxis política según sus intereses. El control parlamentario, también se ve condicionado por la dificultad de elaborar proyectos unitarios que armonicen y medien las demandas heterogéneas y contradictorias expresadas por el pluralismo lo cual provoca una desarticulación social ante la dificultad de satisfacer y computabilizar los programas políticos planteados. Por ello, el principio mayoritario debe flexibilizarse y modularse ante los nuevos retos de la sociedad en procesos de globalización y en el cual emergen nuevos actores políticos y nuevos medios de intervención mediática, que desconfiguren las formas actuales o clásicas de relación sociedad civil - sociedad política.

#### Referencias

- **ALCARAZ RAMOS, Manuel.** *Curso Control Parlamentario del Gobierno y Gobernabilidad.* Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante, 1998-99.
- **BOBBIO, Norberto.** *Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política.* Barcelona : Plaza & Janés, 1987.
- *Constitución Política Española*
- **DE VERGOTTINI, Giuseppe.** *La Función de Control en los Parlamentos de Fin de Siglo* Control parlamentario... 1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante.
- **DÍAZ ARENAS, Pedro Agustín.** *Estado y Tercer Mundo. El Constitucionalismo.* Santa fe de Bogotá : Temis, 1997.
- **GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier.** *El Control Parlamentario desde la Perspectiva del Gobierno.* Control parlamentario..1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante.
- **GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel.** *Mayoría, Minoría y Control Parlamentario* Control parlamentario.. 1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante.
- **FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, Manuel.** *El Control Parlamentario sobre la Política del Gobierno en Materia de Comunidades Europeas* Control parlamentario, 1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U. de Alicante.
- **LÓPEZ GUERRA, Luis.** *El Titular del Control Parlamentario.* Control parlamentario..., 1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante.
- **RASTROLLO ROJAS, José Manuel.** *El Parlamento y los Medios de Comunicación, una Aproximación a la Cuestión de la Eficacia del Control Parlamentario.* Control parlamentario.. 1998-99. Programa de doctorado en Derecho. U de Alicante.
- **SARTORI, Giovanni.** *Elementos de Teoría Política.* Madrid: Alianza, 1992.