

III. EL CONTROL COMO PROCESO

A. España	193
1. La transición	193
2. Iniciativa	195
3. Sanción	201
4. Referéndum	205
5. Períodos de sesiones	208
6. Información	213
7. Comparecencias	216
8. Comisiones	225

III. EL CONTROL COMO PROCESO

A. ESPAÑA

1. *La transición*

La Constitución española es el resultado de un consenso novedoso. Se produjo al término de una prolongada dictadura e implicó un poderoso ejercicio de inteligencia colectiva que, entre el dilema de ruptura o continuidad, optó por lo que, en afortunada expresión, Elías Díaz (“Las ideologías...”, p. 265) denomina “ruptura pactada”.

El sistema parlamentario español es el resultado de una amplia serie de interacciones. Por una parte el constitucionalismo del siglo XIX se configuró a partir de la acción de tendencias liberales y conservadoras que encontraron su correlato en instituciones democráticas y autocráticas, respectivamente. Tenida como paradigmática del constitucionalismo iberoamericano, la Constitución de 1812 está acompañada, entre las de vocación liberal, por las de 1837 y 1859, y por la de 1931 en este siglo.

Otro factor relevante para la formulación del sistema parlamentario español fue la experiencia europea de la segunda posguerra. En buena medida se procuró evitar que nuevos quebrantamientos institucionales, como los producidos por las fallas de la Constitución de Weimar y por el asambleísmo francés de la Tercera República, influyeran en los desequilibrios políticos que precedieron al desencadenamiento del conflicto armado de 1939. De esa decisión resultaron las constituciones de Italia, de 1947, de Bonn, de 1949, y de Francia, de 1958. Estas experiencias, que corresponden a un proceso de racionalización del poder, también nutrieron al constitucionalismo español.

Las dificultades del proceso de la transición pudieron sortearse, entre otras cosas, porque a pesar de la dictadura franquista el pensamiento español

supo abrir espacios para la reflexión y para preparar las bases intelectuales de la transición democrática. Esto permitió alcanzar, durante el proceso constituyente, lo que Elías Díaz (“La cultura...”, p. 240) caracteriza como la “reconstrucción de la razón”. En este sentido fueron fructíferas las lecciones, académicas y éticas, que impartieron en Salamanca Enrique Tierno Galván y en la Universidad Complutense José Luis Aranguren, para sólo citar a un par de figura paradigmáticas.

Un buen ejemplo del pensamiento democrático durante el período franquista es el representado por el *Boletín Informativo de Ciencia Política*, fundado en 1969 por Carlos Ollero, Raúl Morodo (ambos constituyentes) y Pedro de Vega. Esta publicación, en la que entre otros colaboraron también Pablo Lucas Verdú, Julián Santamaría, Gumersindo Trujillo y Elías Díaz, ha sido considerada por el propio Díaz (“La cultura...”, p. 173) como “la más importante del panorama español del momento”. Entre los temas e ideas que a partir de entonces comenzaron a aparecer en las páginas del *Boletín* es posible encontrar muchas preocupaciones que varios de sus autores luego trasladaron al ámbito del constituyente (Ollero, p. 11). No menos ocurrió antes con el *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*, al que César Alonso de los Ríos (p. 151) reconoce como “un jalón en la historia de la resistencia cultural”, dirigido en Salamanca por Tierno Galván, a quien secundaba Pablo Lucas Verdú.

Arribar al consenso constitucional supuso pasar por acuerdos intermedios, como con detalle ha examinado Óscar Alzaga (*Derecho...*, {1997} pp. 168 y ss.). Los más significativos son los que se conocen como los “Pactos de la Moncloa”, fechados entre el 8 y el 27 de octubre de 1977. A su vez, la Ley para la Reforma Política se convirtió en el eje del proceso constituyente. Sintomáticamente, el preámbulo de esa Ley, de contenido eminentemente democrático, fue difundido inicialmente pero no reproducido en las publicaciones oficiales. Pablo Lucas Verdú (*La octava...*, pp. 67, 97) atribuye una importancia fundamental a ese preámbulo, y explica su supresión como una concesión al inmovilismo. En cuanto al sistema de controles, lo significativo del preámbulo es que identifica un adecuado sistema de relaciones entre el gobierno y las cámaras como presupuesto de un sistema democrático estable.

Entre los problemas políticos que fue menester superar para alcanzar el consenso, hubo uno de apariencia procesal pero al que Lucas Verdú (“Costituzione...”, p. 29) atribuye una importancia mayor: la peculiaridad de que el proceso constituyente se llevara a cabo por un cuerpo bicameral,

compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado. Esta circunstancia imprimió un “carácter moderado” a la Constitución, “dada la composición del Senado”. En efecto, el problema de los consensos se hizo más complejo en virtud de la necesidad de conciliar las posiciones de ambas cámaras. Esa situación potenció el papel integrador de los partidos.

Así, las lecciones de dos siglos de historia; la experiencia ajena, de erosión y reconstrucción de instituciones; y la energía social e intelectual de la España contemporánea, propiciaron que el proceso constituyente de 1978 se significara como un momento de recapitulación y de recreación constitucional. En el orden institucional la preocupación dominante fue encontrar puntos de equilibrio para que las relaciones de poder no se desviaran hacia el autoritarismo ni hacia la entropía. De ahí que el estudio del sistema español de controles políticos se ofrezca como una oportunidad de examinar el producto de una larga y variada experiencia continental europea.

2. *Iniciativa*

La iniciativa de leyes, *per se*, no constituye un instrumento de control político sino una forma de relación entre órganos del poder. En términos generales el tema de la iniciativa tiene más relación con la función de dirección política que de control; empero, el ejercicio de la iniciativa es relevante para los efectos del control desde una triple perspectiva: *a)* las limitaciones impuestas a los agentes políticos en materia de iniciativa, influyen negativamente en sus posibilidades de control; *b)* el proceso legislativo da lugar a una intensa relación entre los órganos del poder, que a menudo se traduce en actos de control, y *c)* en un sistema parlamentario el éxito de una iniciativa presentada por la oposición tiene repercusiones en la estabilidad —y por ende en los procesos de control— del gobierno.

La Constitución española regula el ejercicio de la iniciativa legislativa en el artículo 87. De acuerdo con este precepto la iniciativa corresponde al gobierno, en cuyo caso toma la forma de proyecto, y al Congreso y al Senado, que la presentan como proposición. Esta distinción entre proyecto y proposición se pierde en el artículo 90, a pesar de que sí constaba en el proyecto y no fue objetada a lo largo del proceso constituyente. Una interpretación puntillosa llevaría a concluir que las proposiciones aprobadas por el Congreso no pasan al Senado, pero en realidad no se trata sino de una redacción confusa del precepto constitucional.

En el proceso constituyente esta disposición fue objeto de amplia deliberación, entre los diputados y entre los senadores. En todos los casos se reconocía al gobierno el derecho de iniciativa. Los problemas se plantearon en cuanto a la iniciativa popular y a su ejercicio por parte de las asambleas de las comunidades, aspectos que no tienen relación con el tema del control; también hubo discrepancias a propósito de la intervención de los legisladores, a título individual, y con relación al papel del Senado.

La participación del Senado, demandada por esta cámara después de señalar que la omisión resultaba "vejatoria" (Cortes, p. 3860), no supuso mayor discusión. El punto medular del debate en ambas cámaras consistió en determinar si la iniciativa la ejercerían las cámaras mismas o sus integrantes. La idea original, emanada del proyecto y sostenida en el Congreso, atribuía la iniciativa a los diputados; la tesis adoptada en el Senado, trasladó ese derecho al conjunto de las cámaras.

La diferencia es relevante para los efectos del control, y se asocia a las formas de desempeño del ejercicio del poder por los partidos políticos. De haberse dejado la atribución constitucional de esa facultad a los representantes (diputados o senadores), los espacios de libertad política en el interior del Parlamento habrían sido mucho más amplios. En esa medida, desde luego, también se habrían podido reducir los de gobernabilidad. Es éste un buen ejemplo de la necesidad de organizar las relaciones entre los órganos del poder, de tal suerte que no se prescindiera de los controles políticos como una garantía del adecuado funcionamiento institucional, y que tampoco se condicione la acción gubernamental a tal punto que resulte bloqueada.

La argumentación que favorecía la participación de los diputados y senadores a título individual, procedía fundamentalmente de miembros de los partidos regionales, en tanto que las formaciones políticas de nivel nacional se inclinaron por la retención de esa facultad en el ámbito de las cámaras. Preocupaba que un ejercicio altamente descentralizado de la iniciativa legislativa distrajera excesivamente la atención de las cámaras. Aunque no se expresó abiertamente, es muy probable que también se haya dado el temor de que pudieran menudear las iniciativas de orientación nacionalista, que mantendrían el tema en la agenda permanente de las Cortes.

Al soslayarse el problema de las iniciativas nacionalistas en el ámbito de las Cortes, lo que en la práctica se produjo fue su traslación al gobierno. En lugar de un tema de debate parlamentario, se convirtió en un elemento de

negociación política directa entre los gobiernos autonómicos y el gobierno nacional, con un efecto colateral en materia de control, porque las decisiones políticas en esa materia han venido quedando al margen de la capacidad deliberante de las cámaras.

Ese fenómeno se acentuó por el hecho de que el artículo 72 del proyecto original fue rechazado desde un principio, para eludir una polémica que habría significado el riesgo de no alcanzar los consensos necesarios para la elaboración del texto constitucional. Ese artículo enunciaba las materias que serían normadas por ley. En su lugar, las referencias a las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales menudearon a lo largo de la propia Constitución, dando lugar al llamado de atención que hizo el senador Carlos Ollero en el sentido de que se dejaban para el futuro serios problemas de inconexidad y aun de contradicción entre las leyes orgánicas que habrían de aprobarse, amén de que muchos aspectos de competencia estrictamente constitucional se abandonarían en las manos del legislador ordinario sin siquiera un mecanismo de mayoría calificada para su aprobación (Cortes, p. 3850).

Los proyectos de ley sometidos por el gobierno a la aprobación de los diputados, pueden ser objeto de modificaciones durante el procedimiento legislativo. Para este objeto, los miembros del Congreso disponen de quince días para presentar las enmiendas, a partir de la publicación del proyecto. Esas enmiendas pueden ser parciales o abarcar la totalidad del proyecto, refiriéndose en este caso a la oportunidad o a los principios que inspiren al proyecto. Lo importante, en todo caso, es que las enmiendas a la totalidad sólo pueden ser formuladas por los grupos parlamentarios (Reglamento del Congreso, artículo 110.3).

Las restricciones impuestas a la iniciativa individual de los diputados se fundamentan en el precepto constitucional (artículo 87.1) que sujeta el ejercicio de ese derecho a lo que dispongan los reglamentos de las cámaras. En su versión actual, el sistema español ha optado por favorecer la mayor concentración posible de atribuciones en los grupos parlamentarios, para mantener así la dinámica de concertación que hizo posible la transición y la elaboración misma de la Constitución.

Las facultades atribuidas a los grupos parlamentarios tienden a reforzar el papel de los liderazgos de partido, con lo que se facilita la interlocución entre los dirigentes políticos y la formulación de acuerdos. Este mecanismo resulta atractivo para quienes ejercen el gobierno, porque permite eludir la dureza de los debates públicos, cuyo lugar es ocupado por negociaciones a

puerta cerrada; también es convincente para los líderes de los partidos minoritarios, formen o no parte de la alianza de gobierno, porque consolida su posición de dominio dentro de su organización política.

Ahora bien, con independencia de los efectos que esas disposiciones tengan en lo que se refiere a la formación y endurecimiento de las elites políticas, en cuanto al funcionamiento de los controles políticos las consecuencias son varias. Por una parte, los controles institucionales sobre el gobierno que se confieren al Parlamento, funcionan también como controles personales de los dirigentes de los partidos sobre los representantes populares. Por otro lado, la práctica pública, y por lo mismo orientadora de la opinión, de los controles, se transforma paradójicamente en ejercicio críptico del poder. Finalmente, el objetivo de gobernabilidad, preocupación dominante de los sistemas parlamentarios, desplaza como prioridad al de control.

El hecho de que sea el Reglamento del Congreso el que regule ésta y otras importantes funciones de relación entre el Parlamento y el gobierno, tiene la ventaja de que su adecuación a nuevas modalidades es más sencilla que si se requiriera una reforma constitucional. Es posible, en ese sentido, que la práctica parlamentaria pueda evolucionar con mayor libertad que si estuviera sujeta a normas constitucionales más estrictas. La experiencia de casi dos décadas de vida constitucional indica que las formas de relación entre los órganos del Estado se han ido acomodando a las circunstancias y a los diferentes arreglos del poder, dándole al sistema en su conjunto una cierta dosis de empirismo que ayuda a mantener y a renovar los compromisos y los estilos de gobierno.

En todo caso, los inconvenientes que semejantes prácticas puedan tener en cuanto a que las “enmiendas de transacción” (Reglamento del Congreso, artículo 118.3) puedan afectar la unidad sistemática de un texto legal, aparecen solucionados en el propio reglamento. Según el artículo 119, si un texto resulta “incongruente u obscuro”, una vez aprobado por el pleno puede volver a la comisión competente para que, en el plazo de un mes, “efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del pleno”.

A la consideración de que los partidos matizan y aun condicionan el funcionamiento de los controles parlamentarios, Lucas Verdú (*Curso...*, t. IV, p. 650) adiciona otro importante factor: los sindicatos. El crecimiento de su importancia política está fuera de toda duda y se ha mantenido a pesar de los duros embates de las políticas económicas neoliberales. Lucas Verdú alude a que en la actualidad se produce “un gobierno casi dependien-

te de una doble relación de confianza: una respecto a la Cámara, o sea, respecto al sistema político partidario; otra respecto a los sindicatos...”

La observación se corrobora, entre otros hechos, por el proceso negociador entre los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales con objeto de fijar un nuevo marco jurídico para las relaciones contractuales de trabajo (*ABC*, abril 9, 1997). Los resultados de esa negociación fueron asumidos por el gobierno como propios y convertidos en iniciativa de ley.

Además, en los casos en que la disciplina de voto se ha impuesto conforme a las normas internas de los partidos, pero atañe a asuntos muy polémicos, se ha llegado a dar la contradicción de que los diputados voten en un sentido y a continuación expresen, fuera del recinto parlamentario, su desacuerdo con su propio voto (*El País*, Madrid, mayo 30-1997, a propósito de la denominada “Ley del fútbol”).

En la práctica parlamentaria, Porras Nadales (p. 120) identifica una singular forma de “inducir” iniciativas a través de preguntas escritas. Señala el autor que en ocasiones los representantes preguntan a los miembros del gobierno acerca de la posible presentación de una iniciativa de ley. Esto parecería contradictorio, en tanto que los diputados podrían, en los términos de la Constitución, ejercer ese derecho de iniciativa. Porras explica esa conducta política en función de que los diputados de la minoría temen que su iniciativa sea rechazada por la mayoría, y optan por estimular al gobierno para su presentación.

La observación de Porras es acertada, pero cabría ampliar sus consideraciones: puede ser también una forma adoptada por los diputados y senadores para superar las limitaciones de iniciativa individual que les impone la Constitución y que, adicionalmente, dificultan los reglamentos de las cámaras.

En cuanto a la actividad legislativa se estima (Solé Tura, p. 186) que nueve de cada diez iniciativas de ley que discute el Congreso, tiene su origen en proyectos del gobierno. Este factor, aunado a la influencia mayoritaria del gobierno en el Parlamento, genera el riesgo “de que las Cortes se conviertan en meras cámaras de registro y de legitimación de la voluntad legislativa del gobierno”.

Por su parte, las iniciativas de los parlamentarios tienen un exiguo peso legislativo. Por un lado la mayor parte de las disposiciones de ley resultan de iniciativas gubernamentales, y por otro, las pocas proposiciones de los legisladores son rechazadas en su mayoría. Rubio Llorente (“El procedimiento...”, p. 90) calcula que, en la primera legislatura, nueve de cada diez

fueron rechazadas. Sin embargo, el autor identifica una singular función de la iniciativa a cargo de los parlamentarios: a pesar de los limitados efectos legislativos, la iniciativa tiene un importante valor político, en tanto que ofrece a los partidos de oposición un medio para generar debates parlamentarios, a veces con efectos relevantes de opinión pública.

De acuerdo con el concepto de control como autorización que postula Sánchez Agesta (*Sistema...*, p. 376), la posibilidad de enmendar una iniciativa del gobierno constituye una forma de control parlamentario. Por otra parte, Jorge de Esteban (*Por la senda...*, p. 40) advierte que la relación establecida entre el gobierno y el Parlamento, a propósito de las iniciativas de ley, propicia una auténtica forma de cooperación entre los dos órganos de poder; cooperación en la que el primero funge como "impulsor de la legislación".

No es el objeto de este estudio determinar las condiciones en que se produce la iniciativa de leyes, que de manera muy clara corresponde a instituciones (gobierno, Congreso, Senado) y no a personas, sino los efectos en cuanto al control que resultan con motivo del ejercicio de esa iniciativa. En tanto que la Constitución determina (artículo 89.1) que la tramitación de las proposiciones de los parlamentarios se regula por los correspondientes reglamentos de las cámaras, éstos han incorporado el mecanismo para la toma en consideración de lo que se proponga como iniciativa de ley.

La toma en consideración plantea algunos problemas desde la perspectiva del control. Como Merino Merchán (p. 309) señala, al tomar en consideración una proposición, la Cámara asume una posición política acerca de la oportunidad y el contenido del texto propuesto. No se trata de un juicio sobre su admisibilidad, porque éste corresponde a la mesa directiva; es más bien un "juicio de valor sobre la idoneidad política y técnica" de un proyecto. El mismo autor señala que una derrota del grupo parlamentario al que corresponde el gobierno puede abrir una crisis política que lleve a la disolución de las cámaras, o a la formulación de una moción de censura o de una cuestión de confianza.

Pero la toma en consideración parece tener un efecto adicional. A través del grupo parlamentario correspondiente el gobierno plantea y defiende su criterio acerca de si se debe o no tomar en consideración una determinada proposición. Para fines prácticos si el gobierno expresa un criterio en sentido negativo, está ejerciendo una especie de veto previo; si la Cámara no acepta ese criterio negativo del gobierno y decide tomar en consideración la proposición, está por esa vía superando el cuasi-veto gubernamental.

Desde luego, las derivaciones políticas de esta última circunstancia son muy diferentes en un sistema parlamentario y en un sistema presidencial.

El veto es, en general, un instrumento de control del jefe del Estado, no del jefe del gobierno. En un sistema parlamentario el veto no puede ser formalmente ejercido por el gobierno, en tanto que el gobierno mismo depende de la confianza del Parlamento. Si éste se expresa en contra de la posición política que en un determinado caso asuma el gabinete, no cabe otra lectura sino que el gobierno ha perdido el sustento mayoritario y debe proceder en consecuencia.

La fórmula de la toma en consideración puede encubrir un veto o una pérdida de confianza, según la posición que asuma el gobierno y la decisión que adopte el Congreso. Es en este aspecto que la iniciativa adquiere las características de un instrumento de control.

3. Sanción

La sanción de las leyes corresponde al Rey (artículos 62 a y 91). En el constituyente este precepto dio lugar a dos vertientes de discusión en ambas cámaras: una política y otra de estilo. A iniciativa del grupo parlamentario socialista se suprimió una de las expresiones pleonásticas (se hacía referencia a las leyes “aprobadas definitivamente”), aunque se conservó otra (“promulgar” y “publicar”), pese a las enmiendas que entre los diputados planteó Laureano López Rodó y entre los senadores Luis Sánchez-Agosta (Cortes, pp. 339, 406 y 2811).

En el orden político se discutió si el Rey debía o no ejercer el veto, ya de manera directa, ya transfiriendo la decisión al electorado por la vía del referéndum. En esta misma vertiente política, aunque se quiso dar una significación meramente estilística, se decidió invertir los términos de la redacción original. El proyecto empezaba aludiendo a las leyes y se resolvió iniciarlo con la referencia al Rey.

El artículo 62 establece dos tipos de competencias regias: las que el monarca ejerce de *motu proprio*, y las que desempeña a instancias del gobierno o de su presidente. Entre las primeras figuran tres: la sanción y promulgación de las leyes, el mando de las fuerzas armadas y el patronazgo de las academias reales. Estas dos últimas (habiendo polémica en la doctrina por lo que respecta a las fuerzas armadas) no inciden en las relaciones entre los órganos del poder, pero sí la primera.

De acuerdo con la redacción de los artículos 62 y 91, se actualiza la hipótesis del artículo 56, en cuanto a que el Rey arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones. Las demás funciones atribuidas al monarca, como se dijo, están vinculadas a la decisión del gobierno, no tienen relevancia política (en el caso del patronazgo) o permanecen en el ámbito de lo polémico (lo concerniente a las fuerzas armadas). En cambio, la sanción de las leyes es un acto directo y exclusivo del Rey.

En el proceso constituyente, diputados y senadores debatieron acerca de conceder derecho de veto al Rey. Los argumentos invocados fueron de tres órdenes: precedentes del constitucionalismo español, derecho comparado, y fortalecimiento de la función arbitral. En lo que respecta a la invocación de los precedentes españoles, el tema dio lugar a la reafirmación de que se estaba frente a un tipo nuevo y diferente de monarquía en nada parecida a la ejercida durante el siglo XIX ni a la caída en 1931. Las referencias al derecho comparado, básicamente relacionadas con los sistemas presidenciales, fueron refutadas en tanto que en esos sistemas los presidentes no acceden al poder por la vía hereditaria, sino electoral, ni desempeñan la función de manera vitalicia, sino temporal. En cuanto a la función arbitral, se adujo que suficiente era la que se le atribuía en los términos del precepto como se discutía (Cortes, pp. 2758, 2811, 2831, 3875).

¿Hasta qué punto es posible afirmar que el Rey ejerce una función de naturaleza arbitral cuando sanciona una ley? En los términos del artículo 91, ¿la sanción real se ejerce sin la participación del gobierno? Conforme al artículo 90.2 parecería que el Congreso puede someter un proyecto de ley directamente al Rey. La práctica constitucional, empero, no deja dudas: es el gobierno quien somete las leyes al Rey para su sanción, y quien tramita su promulgación. Sin embargo, la lectura directa del texto permite afirmar que el Rey, al sancionar, actúa conforme a una facultad constitucional que le es exclusiva y autónoma.

No parece que en esa facultad haya trasunto alguno de arbitraje. El Rey no tiene atribuciones para diferir la sanción de una ley más allá de quince días, y la convocatoria a un referéndum no surte efectos suspensivos con relación al plazo fijado por el artículo 91. Por otra parte, en tanto que el Rey no es políticamente responsable, tampoco podría interpretarse que si el plazo constitucional transcurre sin que se produzca la sanción, habría posibilidad de iniciar algún tipo de acción parlamentaria contra la Corona.

Aunque no se ha planteado ninguna situación de ese tipo, y en la medida en que no se puede entender que la disposición constitucional encierra algún

género de veto, o que es posible eludir su aplicación sin consecuencias de ningún tipo, cabe pensar que si el Rey no sancionara una ley en el plazo constitucional podría reputarse su tácita sanción y ordenarse la promulgación por el gobierno o por las Cortes.

Al abordar el tema de la sanción de las leyes, Astarloa Villena (p. 247) correlaciona los artículos 62 y 91. De ese cotejo desprende que el Rey no tiene el derecho sino la obligación constitucional de sancionar las leyes, por lo que a su juicio el monarca no tiene posibilidad alguna de negarse a sancionar. Esto no obstante, el propio autor reconoce, más adelante, que la letra de la Constitución es oscura, y que deja varias incógnitas sin despejar.

Una forma de interpretar el artículo 91 consiste en que el Rey debe sancionar las leyes; pero, ¿y si el documento que se le remite para sanción como ley, en realidad no lo es, porque, por ejemplo, no fue aprobado por mayoría, o está pendiente la superación del veto senatorial, o carece de fundamento constitucional? Aquí el problema se complica (Astarloa, p. 248) y aparentemente no habría una solución sencilla. Lo cierto es que incluso en casos de irregularidad manifiesta, el Rey no podría ejercer un control previo de inconstitucionalidad de las leyes.

Repárese en que si el Rey se pronunciara sobre un texto que se le somete a sanción, que todavía no es una ley en sentido formal precisamente porque no ha sido sancionada, publicada y promulgada, estaría practicando un control previo de constitucionalidad para el que no está facultado. Tampoco cabe que el Tribunal Constitucional la conozca, porque todavía carece de efectos vinculantes. Por otra parte, tratándose de una ley, el único órgano facultado para declarar su inconstitucionalidad es ese Tribunal.

Se plantea otra cuestión adicional. El artículo 91 establece un plazo de quince días para que el Rey sancione una ley, pero no fija ninguno para su promulgación. ¿Cabría, en este caso, la posibilidad de una especie de “veto de bolsillo”? Astarloa (p. 249) entiende que no, toda vez que “en la práctica monárquica ambos actos se fundan en uno solo”. Pero más allá de la mera práctica, habrá que señalar que en efecto la Constitución no fijó plazo para la promulgación, y que mantuvo la distinción, innecesaria para muchos, con relación a la publicación, ésta sí, obligatoria de manera “inmediata” a la promulgación.

Todo indica, desde luego, que se trata de un falso problema, pues aun considerando los aspectos oscuros y hasta contradictorios del mecanismo de sanción y promulgación de las leyes, la práctica constitucional se ha encargado de dar a la institución las dimensiones que le corresponden. Lo

cual no quiere decir que deje de plantearse el debate sobre la conveniencia del veto como parte de la función arbitral del monarca, y no necesariamente como resultado de una divergencia entre el jefe del gobierno y el Parlamento, cuyas implicaciones examinamos en el apartado correspondiente a la cuestión de confianza.

Ahora bien, la presentación de las leyes al Rey, para su sanción, la hace el presidente del gobierno, quien además las refrenda. Nada empece a que el envío lo haga el presidente del Congreso, como observa Santaolalla (“Sanción...”, p. 360), pero la práctica ha establecido que sea a través del gobierno. En estas circunstancias, el mismo autor (p. 358) considera que si se retrasa la publicación de la ley, el “órgano refrendante [...] deberá dar cuenta de esa infracción”.

No habiendo duda con relación a la eventual responsabilidad por no publicar una ley, subsiste el problema de la falta de sanción, por renuencia del Rey. Manuel Aragón demuestra que la obligación de sancionar es de carácter jurídico, y no político. Por ende, ante el incumplimiento de una obligación jurídica, y ya que no existe el medio compulsivo para hacerla cumplir de manera forzosa, queda el extremo de la sanción. En este caso, Aragón (“La Monarquía...”, pp. 467 y ss.) concluía, en un primer estudio sobre el tema, que no sería otra que la remoción, conforme al artículo 59.2 constitucional.

En una crítica frívola del argumento jurídico de Aragón, se llega a afirmar que la Constitución está “larvada” por una “vocación republicana solapada”, y aunque la tesis de Aragón se transcribe literalmente, sólo se le controvierte llamándola “abusiva”, lo que no sorprende si por otra parte se desestima la necesidad de analizar el papel del monarca en cuanto a la sanción, porque correspondería a “un análisis enumerativo, puntilloso y quizá excesivamente ‘administrativista’ de las potestades del jefe del Estado” (Fernández-Fontecha y Pérez de Armiñán, pp. 229, 231, 364).

En un análisis posterior, Aragón (*Dos estudios...*, p. 119) matizó su posición señalando que el ordenamiento constitucional no provee remedios para solucionar el problema general de la inactividad del Rey. Con esto, el autor amplía el orden de sus consideraciones a todos aquellos casos en que el monarca, debiendo actuar conforme a lo dispuesto por la Constitución, deje de hacerlo. En tanto que se trata de una omisión, propone solucionarla mediante la reforma constitucional que proceda. A pesar del matiz introducido, parece que la solución apuntada por Aragón en una primera fase, aparentemente radical, sería la única posible en el estado actual del derecho,

si se atiende al principio de que la plenitud del orden jurídico no admite que haya cuestiones insolubles.

Por su parte, De Otto (p. 110) plantea la solución desde otra perspectiva: la sanción regia no es expresión de potestad alguna, “ni siquiera de una potestad ya vacía de contenido”. Se trata, concluye, de “un simple tributo a la historia y al valor simbólico de la monarquía”. Independientemente de que es contradictorio que una norma constitucional no tenga validez normativa, incluso a partir de las tesis que el propio autor sustenta (pp. 68 y ss.), queda sin resolver, desde su perspectiva, el problema de que el monarca negara su sanción. Alzaga (*Derecho...* {1996} 467) va al fondo del problema: la institución de la sanción debió suprimirse.

El problema de la sanción regia se suscita desde la Ley para la Reforma Política de 1977. Con el rigor que le era característico, Hernández Gil (p. 158) plantea si en ese caso la sanción es un acto potestativo o un acto debido. Concluye afirmando que no encuentra ningún reconocimiento explícito ni implícito de un derecho a veto, y que “la sanción se otorga, pero no es denegable”. Por las razones que hemos examinado, el mismo criterio sería aplicable a la Constitución.

4. *Referéndum*

El artículo 92 constitucional plantea problemas interesantes desde la perspectiva del control político. Se establece que las decisiones políticas, siempre que sean de especial trascendencia, pueden ser sometidas a referéndum consultivo. El punto de control se localiza en que la convocatoria corresponde al Rey, a propuesta del presidente del gobierno y previa autorización del Congreso, y el mensaje o comunicación que el presidente del gobierno dirija a los diputados, solicitando su autorización para proponer al Rey la convocatoria a un referéndum, es objeto de debate en el pleno de la cámara (Reglamento del Congreso, artículo 161).

La versión original que sirvió de base al precepto, fue el artículo 85 del proyecto. Ahí las hipótesis eran tres. Podían someterse a referéndum: *a)* las leyes votadas pero todavía no sancionadas; *b)* las decisiones políticas de especial relevancia, y *c)* la derogación de leyes en vigor.

El proyecto, modificado sustancialmente en las cámaras, contenía un error técnico. De las tres hipótesis sólo dos correspondían al concepto de referéndum (las concernientes a la aprobación o derogación de normas). La relativa a decisiones políticas se trataba, en rigor, de un plebiscito, como lo

hizo notar en los debates el senador Carlos Ollero (Cortes, p. 3896). El error se debió a que, al perderse en el proceso las notas características del referéndum, se conservó una inercia deliberativa centrada en los aspectos democráticos de esa institución.

También había en el proyecto una contradicción. El Rey tenía quince días para sancionar una ley, pero durante ese período se le facultaba para someterla a referéndum. Se trataba de una especie de veto muy complejo. El Rey tendría que contar con la propuesta del gobierno y éste a su vez con la iniciativa de cualquiera de las cámaras o de tres asambleas de territorios autónomos.

No es menester un gran esfuerzo de imaginación para advertir que de haberse aceptado esa configuración los potenciales problemas políticos habrían sido de considerable magnitud. Habría bastado con el apoyo de tres asambleas autonómicas en las que tuviera mayoría el partido del gobierno, para plantear un veto apelando a la decisión del electorado. Esta situación, por otra parte, sólo se daría en el caso de un gobierno con una coalición fracturada, al que el Congreso le hubiera votado una ley adversa. En tal circunstancia, un mecanismo como el referéndum sería utilizado para conocer la orientación del electorado sin correr el riesgo de una elección general, y las consecuencias prácticas serían las de debilitar al Parlamento, acentuar el antagonismo entre ambos órganos del Estado, y aun así dejar al gobierno sin instrumentos eficaces de conducción política.

La otra interpretación posible sería absurda: que la mayoría del propio Congreso pusiera en duda su decisión y promoviera ante el gobierno la convocatoria a un referéndum. El mecanismo previsto para la reforma constitucional era mucho más diáfano: todas las reformas aprobadas por las Cortes serían sometidas al electorado, decía el proyecto (artículo 158.3) y serán sometidas si así lo requiere una décima parte de los miembros de cualquier cámara, dice la Constitución (artículo 167.3).

La redacción final del artículo 92 conserva un tono anfibológico, porque materialmente el precepto constitucional alude a “decisiones políticas”, lo que, como se dijo, obligaría a hablar de plebiscito; pero si se conservó la denominación de referéndum, y forma parte del capítulo que rige la elaboración de las leyes, puede entenderse que los constituyentes entendieron las decisiones políticas en un sentido amplio que, por lo mismo, incluye a las elaboraciones normativas. Sin embargo, al suprimirse la referencia original a las leyes sujetas al trámite de sanción, se eludió la introducción lateral del veto, más propio de un sistema presidencial. De ahí que el diputado Antonio

Carro Martínez interpretara el contenido propuesto para ese capítulo como proclive al presidencialismo (Cortes, p. 126).

El giro en cuanto a la redacción del precepto se debió a una enmienda *in voce* que formuló el diputado Jordi Solé Tura (Cortes, p. 1309). Con eso se inició uno de los debates más intensos escenificados en la Comisión de Asuntos Constitucionales, centrándose en los temas de la representación política y de la democracia semidirecta.

Fue en ese momento cuando se adoptó la figura del referéndum consultivo, que luego ocupó ampliamente la atención del Senado (Cortes, p. 2840). No hubo modificación en este aspecto, ni consiguieron los senadores incorporar a esa Cámara entre los órganos del poder susceptibles de participar en la autorización del referéndum. Sí se obtuvo, en cambio, por enmienda del senador Luis Sánchez Agesta, que se precisara que la iniciativa procedería del presidente del gobierno, y no que se dejara en manos del Rey (Cortes, p. 3901). Se produjo, con esa medida, una ratificación de la naturaleza arbitral de la Corona.

En términos generales la estructura del referéndum es muy vulnerable, sobre todo si no se tiene el cuidado de prever una posible quiebra institucional, porque el criterio para convocar al referéndum y someter al electorado la aprobación de un proyecto de ley no pasa por el control previo de constitucionalidad.

El riesgo que esto supone se traduce en que, por la vía del referéndum, podría introducirse un proyecto accidental o deliberadamente afectado de inconstitucionalidad. Las consecuencias políticas de una declaración jurisdiccional en este caso serían impredecibles. Imaginemos las dimensiones de una polémica sobre esa base. Los jefersonianos del siglo XIX se escandalizaron porque los jueces pudieran declarar inconstitucional lo que habían aprobado los representantes de la nación; y ya en el siglo actual se verificó una lúcida polémica entre Kelsen y Schmitt a propósito de la idoneidad de los tribunales constitucionales. En ambos casos se planteaba la relación entre judicatura y representantes. ¿Qué ocurriría si la ley inconstitucional fuera aprobada por la mayoría ciudadana, directamente?

El problema, desde luego, no es técnico, sino político. Para superarlo el mejor instrumento es el control previo de constitucionalidad, para que en ningún caso se haga votar a la ciudadanía en favor de una disposición inconstitucional, porque entonces se habría incurrido en la mayor contradicción posible por lo que se refiere al ejercicio de la soberanía popular y a la naturaleza del poder constituyente.

Para sortear ese problema el constituyente español optó por el referéndum consultivo, en lugar de los términos originalmente propuestos. Carece, por tanto, de naturaleza vinculante e implica la paradoja de que una expresión popular mayoritaria pueda o no ser atendida por los representantes populares. Su utilidad y carácter de institución democrática es, por las razones apuntadas, más que dudosa.

El referéndum ha sido utilizado sólo en una ocasión, con motivo de la permanencia de España en la Alianza Atlántica, en 1986. Su normación específica aparece en la Ley Orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, aprobada en enero y reformada en diciembre de 1980. De acuerdo con esta Ley (artículo 4o.), no puede celebrarse un referéndum durante la vigencia de los estados de excepción y de sitio, ni durante los noventa días posteriores a su levantamiento; tampoco puede coincidir con procesos electorales, a menos de que se trate del referéndum para la aprobación de una reforma constitucional. Es comprensible que la Ley haga estas reservas, con objeto de no condicionar la opinión de los sufragantes.

5. Períodos de sesiones

De acuerdo con el artículo 73 constitucional, las cámaras tienen un doble período anual de sesiones ordinarias: uno que va de septiembre a diciembre, y otro de febrero a junio. Si en ambos casos las sesiones se desarrollaran del primero al último día de los meses señalados para iniciar y concluir las sesiones, respectivamente, las Cortes estarían reunidas durante nueve meses del año, lo cual supondría una larga presencia en el espacio de la política. Empero, ni el Reglamento del Congreso (artículo 61), ni el del Senado (artículo 69) precisan las fechas, por lo que sólo la práctica puede determinar qué tantos días de los meses de inicio y conclusión de los períodos se han de reunir las cámaras de las Cortes.

Curiosamente, mientras que el Reglamento del Congreso se adecua al precepto constitucional en la enunciación del orden de los períodos, el del Senado lo invierte. En todo caso este desencuentro no tiene consecuencias jurídica ni política. Lo que sí llama la atención es que no se prevé la simultaneidad de sesiones de ambas cámaras, de manera que dentro de los márgenes fijados por la Constitución se admite que cada una de las cámaras fije fechas diferentes para sesionar. Como se podrá ver en otros apartados, esto no influye en las relaciones de control del gobierno, por la diferencia

en la naturaleza y ejercicio de esas funciones que corresponden a cada una de ambas cámaras.

Por otra parte, la determinación exacta y concordante de los períodos de sesiones de los órganos parlamentarios es relevante únicamente en los casos en que las propias constituciones fijan fechas para que los jefes de gobierno o de Estado rindan informes al Parlamento. Cuando existe flexibilidad en esta materia, también la puede haber en las fechas de sesiones e incluso, como ocurre con los reglamentos mencionados, en la enunciación del orden de los períodos. Sin embargo, como observa Santaolalla (“Períodos...”, p. 460), en el sistema constitucional español no cabe la suspensión de las sesiones del Parlamento, bajo ninguna hipótesis. “Ni el Rey ni el gobierno pueden disponer tal suspensión”.

La duración de las sesiones es un buen indicador de la presencia activa de los congresos o parlamentos para desempeñar las funciones de control que les asigna el sistema constitucional. Sin embargo, la prolongada duración de los períodos también tiene un efecto de paradoja, porque entre más tiempo permanezca un representante alejado de su distrito electoral mayor riesgo corre de ser desplazado en un proceso electoral, y por ende el impacto de sus opiniones podrá verse contrarrestado por la progresiva falta de apoyo popular. Ese fenómeno se atenúa de alguna manera por los efectos de difusión que se alcanzan a través de los medios de comunicación, pero la experiencia también muestra que los electores reclaman un mínimo de vinculación con sus representantes.

Con relación a la duración de los períodos de sesiones también hay otro aspecto que influye en las disposiciones constitucionales: en previsión del desgaste político que representa gobernar y apoyar las acciones del gobierno, cuando se está en mayoría se procura reducir cuanto sea posible el período de sesiones; pero en previsión de desempeñar la oposición y aprovechar los flancos vulnerables del gobierno, se tiende a ampliar esos períodos al máximo, sin que se corra el riesgo de la desmovilización que ya mencionamos.

Además, la mecánica del consenso que está presente en la formulación de la mayoría de las constituciones contemporáneas, obliga a la combinación de expectativas. En este punto, hay indicios de que los partidos más interesados en ampliar todo lo posible la duración de los períodos son aquellos cuya expresión electoral es más o menos constante, y por ende no corren riesgos mayores si se alejan de su electorado, y cuyas posibilidades de gobierno son más o menos remotas, por lo que su ubicación como

opositores sistemáticos hace atractivo tener una prolongada exposición en la tribuna.

Según la relación que se establezca entre el Parlamento y el gobierno, la duración de los períodos ordinarios de sesiones podría darse en tres diferentes escenarios: por un lado dilatar las posibilidades de control, si la relación es de superioridad política por parte del órgano colegiado; por otro lado, atender ampliamente los requerimientos legislativos y secundar las decisiones políticas del gobierno, si los términos de influencia se producen en sentido inverso. En tercer lugar, existe la posibilidad de una relación fluida, de prevalencias alternadas según los asuntos, los momentos políticos y la disposición de los protagonistas.

Lo que suele conocerse como situación de equilibrio implica la necesaria fluidez en las relaciones entre los órganos del poder. Cuando se produce la clara preminencia de cualquiera de ellos, la inercia, que suele condicionar el funcionamiento de las instituciones, propende a consolidar esa situación; en cambio, cuando las influencias dominantes se producen en un ambiente político de tensión-negociación, el acomodo genera equilibrios dinámicos, es decir, en ajuste más o menos constante.

La apreciación de cuándo y cómo se da ese equilibrio es, desde luego, subjetiva. No se han acuñado instrumentos de valoración para establecer cuándo se ha alcanzado el equilibrio en las relaciones institucionales, por lo que se trata de una materia sujeta a la percepción empírica. En todo caso los términos del equilibrio institucional no se pueden medir por la realización de las acciones que nominalmente les correspondan a los órganos del poder (“legislar”, “administrar” o “dirigir la política”, por ejemplo), sino por las acomodaciones que permitan, de manera permanente, una interrelación acorde con los términos del sistema constitucional.

En tanto que el órgano Legislativo mantenga una actitud constante de control sobre el órgano de gobierno y las funciones políticas y normativas del Estado no decaigan, sin importar quién las realice con tal de que sea conforme a la Constitución, y siempre que el ámbito de libertades individuales y públicas esté plenamente garantizado, se puede hablar de equilibrio institucional.

Así, en los procesos de interrelación, es posible que se produzcan momentos en que las acciones del cuerpo colegiado parlamentario estén más orientadas a debatir cuestiones de índole política que normativa, mientras que el gobierno imprime una mayor intensidad a los aspectos de carácter normativo. Esta suerte de intercambio en los papeles puede no

contravenir los términos del arreglo constitucional, aunque en el orden formal no corresponda a una perspectiva rigurosa de la separación de poderes.

Conforme a esa dimensión de las relaciones entre los órganos del poder, la duración de los períodos de sesiones adquiere una gran importancia. La presencia constante del Parlamento no pone en riesgo las funciones normativas del gobierno, pero la ausencia del debate político sí expone a la ciudadanía a quedarse sin orientación y, eventualmente, sin un garante de sus derechos. De la misma forma que parecería absurdo que los órganos jurisdiccionales entraran en receso más allá del tiempo requerido para dar un remanso a sus integrantes, porque las necesidades de justicia no cesan, parecería una contradicción que quienes aplican los instrumentos de control dejaran en libertad al controlado durante un tiempo determinado.

Si bien los órganos permanentes del Parlamento desempeñan una tarea relevante en la vigilancia cotidiana y en la posibilidad de convocatoria a sesiones extraordinarias, su dimensión política no es equivalente a la del pleno. Por obvio que esto sea, no es algo que parezca estar en el ánimo de muchos parlamentarios que, al dejar amplios espacios sin cubrir, auspician que en su tarea de controladores sean parcialmente remplazados por los medios, éstos sí presentes de manera continua.

Es sintomático de la importancia que los representantes confieren a las sesiones de control, el hecho de que, cuando se verifican, aumenta la presencia de diputados (Lavilla, Landelino, p. 199) y se atenúan los efectos de las negociaciones (Peces-Barba, "La opinión...", p. 203).

El proyecto de la Constitución preveía que el segundo período se extendiera hasta julio. La Comisión de Asuntos Constitucionales debatió el tema, a propuesta de la Unión de Centro Democrático, aduciendo que diez meses de sesiones resultaban excesivos, y señalando que lo ideal serían dos períodos de cuatro meses cada uno. Pero como entendía que un cambio así de radical sería improbable, se conformaba con suprimir un mes. Además, el mismo grupo señaló que un buen entendimiento de la letra constitucional permitiría otros márgenes para reducir los períodos de sesiones, pues las Cortes no tenían por qué reunirse el primer día del mes en que se iniciara un período, ni concluir el último día del mes en que finalizara el propio período, pudiendo en ambos casos limitarse a empezar cualquier día de septiembre y de febrero, y terminar cualquier día de diciembre y junio, con lo que se obtendría una reducción debida a la práctica, sin tener que hacer más modificaciones en el texto constitucional.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, el artículo 73.2 contiene dos hipótesis: por un lado la petición para que las cámaras se reúnan, y por otro la convocatoria. El proyecto de la Constitución aludía a “períodos extraordinarios de sesiones”, pero en el Senado se consideró que sería jurídicamente más preciso si se hablaba de “sesiones extraordinarias”. Santaolalla (t. VI, p. 460) considera que la enmienda introducida en el Senado es infundada, y que en rigor procedería referirse a “períodos extraordinarios”, como lo hacía el proyecto. Su argumentación consiste en que, al reunirse de manera extraordinaria, no solamente lo hacen los representantes, sino en general todo el aparato administrativo de las cámaras. Este argumento no parece convincente, y sí el del Senado. Lo cierto es que las cámaras no se reúnen de manera extraordinaria por un período determinado o indeterminado, sino para tratar uno o varios temas que componen el orden del día en sesiones extraordinarias. Lo correcto, por tanto, es lo que dice la Constitución.

En cuanto al trámite a seguir, hay cierta confusión por la expresión adoptada en el texto constitucional: “las cámaras podrán reunirse...” A primera vista el vocablo “podrán” es poco afortunado, y así lo estima parte de la doctrina; empero ocurre que la Constitución, como hemos dicho, distingue en este aspecto la petición de sesiones y la convocatoria a las mismas. La petición puede ser formulada por el gobierno, por la diputación permanente o por la mayoría absoluta “de cualquiera de las cámaras”, mientras que la convocatoria sólo puede ser emitida por el presidente de cada cámara, como lo señalan los respectivos reglamentos. La petición, por tanto, no equivale a una convocatoria automática de los cuerpos colegiados, pero sí es vinculante para los correspondientes presidentes.

El proyecto incluía la referencia a la participación de los presidentes, pero el senador Luis Sánchez Agesta argumentó contra esa mención de los presidentes, porque “las Cortes se convocan por el Rey” (Cortes, p. 3770). Más adelante admitió que se trataba “de una especie de convocatoria autónoma” (Cortes, p. 3774), a lo que el también senador Carlos Ollero se adhirió, con un dejo irónico, porque la enmienda estaba “bien hecha técnicamente, por lo que tiene de ambigua... que realmente no resuelve la cuestión”.

La petición para que las cámaras se reúnan en sesiones extraordinarias corresponde al gobierno, a la Diputación Permanente o a la mayoría absoluta de cualquiera de las cámaras. El grupo parlamentario mixto, a través de Raúl Morodo, propuso que se extendiera ese derecho de pedir las

sesiones extraordinarias a tres grupos parlamentarios (enmienda 511). La idea no prosperó, y se conservó el enunciado original. Es posible que el ejercicio de esta facultad por parte de grupos con escasa presencia numérica en cualquiera de ambas cámaras se hubiera prestado a desencadenar procesos de notoriedad política, pero debe tenerse presente que lo que caracteriza la participación de las minoría en materia de control es la posibilidad de llamar la atención de la ciudadanía sobre aspectos que las formaciones políticas mayores pudieran no estar interesadas en dejar aflorar.

Ese papel de los partidos de menor votación ha resultado muy funcional en diversas democracias, y explica que incluso en sistemas constitucionales y electorales que han estimulado al bipartidismo, como el británico y el alemán, aparezcan partidos de menor peso electoral pero de gran influencia en la opinión.

La Constitución no distingue las facultades que corresponden a cada Diputación Permanente, ni a cada mayoría cameral, por lo que es válido interpretar que la diputación permanente o la mayoría de una cámara puede pedir que se convoque a sesiones extraordinarias a la otra cámara, conforme al orden del día que acompañe a la petición. Aun cuando la práctica parlamentaria no registre antecedentes en este sentido, la letra de la Constitución no impide que se pueda producir esa circunstancia. En tanto que la mayoría partidista no necesariamente tiene que coincidir en ambas cámaras, este sería un mecanismo susceptible de ser utilizado para forzar discusiones contra lo que pudiera interesar a un partido en una cámara, o al gobierno mismo.

6. Información

Una importante función de control es la que se ejerce a través de los informes que el Parlamento puede pedir al gobierno. El artículo 109 contiene esa facultad que, si en un momento inicial estaba solamente prevista como atribución de las cámaras, durante el proceso constituyente se enriqueció con la propuesta de Raúl Morodo, para que también las comisiones puedan ejercerla. Con la cautela del caso, Miguel Roca a su vez propuso que los informes siempre se requieran a través de los respectivos presidentes de las cámaras.

Se tiene, por tanto, una facultad de considerable magnitud, porque el texto constitucional establece que el Parlamento puede recabar “la información y ayuda que precise”. Este enunciado permite que los representantes

puedan requerir cualquier información, sin tener que motivar su petición. La información, que es un elemento central para el desempeño de las demás tareas de control, está incluida con toda amplitud en la Constitución.

Aunque pudiera parecer una prevención casuística, fue razonable que se determinara la participación de los presidentes de las cámaras en el requerimiento de la información; de no haberse introducido este mecanismo, las comisiones podrían verse tentadas a actuar de manera independiente del conjunto de la cámara a la que pertenecen, constituyendo tantos cuasi-parlamentos como la iniciativa de sus miembros permitiera. De haberse permitido esta posibilidad, se habría distorsionado el objetivo del control parlamentario y la facultad de información se hubiera podido transformar, fácilmente, en un instrumento de uso reservado de diputados y senadores. Además, el requerimiento excesivo e indiscriminado de información también puede convertirse en una carga burocrática para los funcionarios y en una carga política para los miembros del gobierno, que limite el cumplimiento de sus tareas cotidianas.

En los términos del artículo 109, la información que se puede requerir es tanto de carácter político cuanto de naturaleza técnica. Por eso se explica que el precepto señale como sujetos obligados a prestar la información, al gobierno, a sus departamentos y a cualquier autoridad del Estado y de las comunidades autónomas. Desde luego, estos informes no excluyen la presencia de los miembros del gobierno ante las cámaras y sus comisiones, ni se confunden con las interpelaciones y preguntas que también se les pueden formular. El dictamen de la ponencia constitucional del Congreso entendió que la información a que el precepto aludía tenía “un carácter más general que la que se puede deducir de las comisiones de investigación” (Cortes, p. 555).

La información, en ese caso, cumple una función estrictamente documental, de la que pueden derivarse otros requerimientos parlamentarios, pero que en sí misma se agota. La facultad de pedir información no necesariamente se traduce en un acto preparatorio de una interpelación o de una pregunta, ni sólo puede ser parte de una investigación en curso; puede estar igualmente referida al desahogo del trabajo legislativo y político de las cámaras y, ocasionalmente, traducir el interés de la opinión pública por conocer, a través de sus representantes, algunos elementos de juicio o datos relevantes para explicar situaciones específicas.

Aun cuando los informes pueden no conducir a ninguna otra modalidad de control, es difícil pensar en las funciones de control sin contar con

elementos informativos que les den el soporte adecuado. Para estructurar, como se hizo, un sistema parlamentario racionalizado, era indispensable dotar al Parlamento de una facultad en torno a la cual giraran las demás concernientes al control político.

Como bien observa Óscar Alzaga (Derecho... [1977] p. 671) la presencia de los miembros del gobierno, y la posibilidad de hacerse oír en las sesiones del pleno de las cámaras y de sus comisiones es uno de los rasgos distintivos del debate parlamentario. Empero, Gálvez Montes (p. 465) apunta que los informes presentados ante las cámaras no forman parte de la relación de control entre los órganos del poder.

En principio podría concederse que los informes, *per se*, no constituyen una expresión de control; pero si se tiene en cuenta no el hecho aislado de que un miembro del gabinete provea la información requerida por el Parlamento, sino la sujeción jurídica que ese hecho supone, y la posibilidad de que la información requerida sea utilizada para nuevas decisiones parlamentarias, su relación con los mecanismos de control aparece más clara.

No se trata, claro, de que todo se haga aparecer como un acto de control. Sobre todo porque no siempre tiene que ir aparejada una sanción jurídica cuando se ejerce un acto de control. También se puede producir una sanción política, como sería el caso si un ministro no proporcionara la información demandada. Ahora bien, al pedirse información a una área del gobierno ya se está ejerciendo una modalidad de supervisión, que es parte de lo que entendemos por control.

La información, por tanto, no es sólo un requisito preparatorio para actos posteriores de control; es en sí una de las maneras de hacer sentir a los integrantes del gobierno que su actuación es objeto de escrutinio parlamentario. Se podría cuestionar que la información técnica no correspondería a esa modalidad de control, y se estaría en lo correcto. Ocurre, empero, que para solicitar información técnica no se hacía necesario un precepto constitucional consignando un derecho en favor de las cámaras.

La información a que el artículo 109 alude no es la que cualquier individuo puede requerir de las autoridades; si el precepto fuera leído en estos términos, habría que concluir que se trata de una disposición ociosa. La información que puede solicitarse con base en el texto constitucional puede ser de contenido técnico, pero siempre será de relevancia política: tiene que ver con las intenciones y con las decisiones de gobierno, y en esta medida es una expresión de control político.

En cuanto al debate sobre el estado de la nación, es resultado de una interpretación muy amplia del artículo 196 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que regula el despacho de las comunicaciones del gobierno. La presencia en la Cámara del presidente del gobierno y el debate que sostiene con los presidentes de los grupos parlamentarios, admitiéndose la posibilidad de réplica, constituye un reforzamiento de las funciones de control derivadas de la costumbre.

Los términos del debate quedan sujetos a los acuerdos que para cada caso se toman en la junta de portavoces, y por lo general se respetan los tiempos autorizados para las intervenciones. Los partidos de oposición participan conforme a un turno definido en función del mayor al menor número de diputados.

La presentación de ese informe tiene periodicidad anual, pero no fecha preestablecida. Esto, por supuesto, ofrece al gobierno la ventaja de elegir el momento políticamente más adecuado. En los sistemas de fecha fija los gobiernos tratan de construir escenarios favorables, pero también corren el riesgo de recibir presiones imprevistas, sobre todo de naturaleza extraparlamentaria. La experiencia española permite a la ciudadanía conocer las posiciones de los dirigentes políticos nacionales, sin exponer a las instituciones a los condicionamientos que pueden darse cuando las fechas de comparecencia están definidas rígidamente.

7. Comparecencias

La relación entre los miembros del gobierno y las cámaras es muy intensa. De acuerdo con los términos de la Constitución (artículo 110) las cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del gobierno. Hay, sin embargo, que hacer una precisión: qué debe entenderse por miembro del gobierno. La Constitución no lo puntualiza y la Ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley 10/1983) es más o menos ambigua. El artículo 1.º de esta Ley reduce considerablemente los alcances del artículo 97 constitucional. Mientras que éste determina que el gobierno dirige la política interior y la exterior del Estado, y la administración civil y militar, la Ley reduce las funciones del gobierno a “la dirección de la administración civil y militar”.

Esa limitación legal se explica en función de su propia denominación, por lo que no contraviene lo preceptuado por la Constitución; sólo denota que en su elaboración estuvieron más presentes las preocupaciones buro-

cráticas que las políticas. La Ley no señala atribuciones específicas, sino que se centra a la organización administrativa. Por eso mismo el artículo 1.2 alude a la forma como queda estructurada la “Administración Central del Estado”, sin que se haga alusión expresa a quiénes son miembros del gobierno, porque más adelante el artículo 3o. se refiere al vicepresidente del gobierno, aunque la disposición adicional primera, por deficiente redacción, parecería dejar abierta la posibilidad de que hubiera vicepresidentes que no integraran el gobierno: “En caso de que formen parte del gobierno más de un vicepresidente...” Es obvio que la equivocidad del texto anterior no corresponde a la intención del legislador ni a la realidad política.

El manejo de esa Ley, en todo caso, no ha sido el más pulcro. Su artículo 11 establece que la creación de ministerios deberá hacerse por ley de las Cortes, y el siguiente precepto faculta al Consejo de Ministros para modificar, mediante real decreto, la composición de los demás órganos administrativos. Eso no obstante, el Real Decreto 1519/1986 modificó el número y denominación de los ministerios.

El problema que más se ha debatido es el de los secretarios de Estado. Su inclusión o no como miembros del gobierno es relevante por lo que respecta a los efectos del artículo 110 constitucional, en cuanto a comparecencias, y el 111 por lo que respecta a interpelaciones y preguntas. Así, en esos casos sólo están involucrados los ministros, los vicepresidentes y el presidente del gobierno, aunque, tratándose de informes verbales, también otros funcionarios de los ministerios pueden comparecer ante las cámaras y sus comisiones, pero en este caso no por requerimiento de ellas, sino a solicitud de los ministros titulares (artículo 110.2).

Otro aspecto importante es el derecho que la Constitución atribuye a los miembros del gobierno para asistir y hacerse oír en las sesiones de las cámaras y de sus comisiones. De ahí resulta una relación sistemática que, por un lado, permite a los ministros influir en el desarrollo de los debates parlamentarios y, por otra parte, permite que los representantes hagan presentes sus puntos de vista ante los miembros del gobierno.

Estas disposiciones tienen un efecto inmediato en los procesos de control entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, con dos importantes ventajas para el control de la gestión de los negocios públicos: una, que los dirigentes políticos que desempeñan funciones de gobierno deben desarrollar destrezas suficientes para estar en cercana comunicación con los representantes populares y mantener con ellos un debate continuo. Esta circuns-

tancia contribuye a una selección de los dirigentes políticos; otra ventaja consiste en que se reducen los niveles de ocultamiento de la gestión política.

Adicionalmente, aunque esto ya no incide directamente en las funciones de control, en un sistema parlamentario la relación sistemática entre miembros del gobierno y diputados permite que, quienes están en la oposición pero tienen posibilidades reales de hacer gobierno, mantengan una especial cercanía al desarrollo de los negocios públicos y, en esta medida, estén en mejores condiciones de desempeñar las responsabilidades de gobernar, llegado el caso, que si su alejamiento del ejercicio del poder les hubiera limitado el conocimiento de los procesos políticos.

Estos mecanismos de control (comparecencias, preguntas e interpelaciones) tienen también límites en cuanto a su eficacia política. La posibilidad real de alternancia en el ejercicio de las funciones de gobierno induce a que la oposición se conduzca con moderación frente al gobierno, para que cuando los papeles se alternen no se sufran los efectos de las represalias. Sólo cuando se alcanzan puntos extremos, en que la radicalización de las posiciones es un instrumento para alcanzar el poder o para evitar perderlo, cambian los términos de la relación.

El ejercicio de una "leal oposición", que es sinónimo de autocontención en la magnitud y en la energía de las exigencias que se dirigen al gobierno, matiza los alcances del control parlamentario. Cuando los partidos en el Parlamento regulan el flujo y la intensidad de los planteamientos de control con la excusa de asumir actitudes civilizadas, en realidad opacan la importancia de los controles establecidos por la Constitución y pueden incluso llegar hasta su virtual desaparición.

La práctica política, por otra parte, ha auspiciado el desarrollo de controles subrepticios, que tienen como punto de apoyo la amenaza de ejercer los controles públicos. La diferencia es que los controles subrepticios no siempre se utilizan para conseguir la adopción de medidas correctivas o preventivas por parte del gobierno, sino para compartir las ventajas negativas del poder. Se entiende, en este caso, por ventaja negativa del poder, aquella acción de gobierno que no tiene por objeto el bien colectivo, sino simple y llanamente al acceso o la permanencia en el poder; y se entiende por controles subrepticios las advertencias, amenazas o solicitud de favores políticos, a trueque de no ejercer, por lo menos a plenitud, los controles que la Constitución faculta. Repárese que ni las ventajas negativas ni los controles subrepticios suponen, inducen u ocultan situaciones delictivas; se

trata tan sólo de formas patológicas del poder, pero dentro de los límites de la legalidad formal. En esa medida, no son sancionables jurídicamente.

Los pactos de gobierno pueden implicar también la atenuación de los efectos del control. Esos acuerdos, que se justifican políticamente por las necesidades de gobernabilidad, suelen traer consigo una zona umbrosa en el ejercicio del poder. Al entendimiento expresamente adoptado en cuanto a las líneas programáticas de gobierno suele acompañar una consecuencia tácitamente aceptada para evitar polémicas públicas a propósito de la acción general del gobierno.

La indulgencia parlamentaria es también el resultado de la familiaridad que se va desarrollando entre figuras que compiten políticamente, pero que incluyen en su capital político contar con lazos de amistad entre miembros de formaciones políticas adversas. Ese factor afectivo, a veces real y a veces meramente convencional, ayuda a diluir las rispideces que resultan de relaciones contrastantes y hasta excluyentes; son un matiz más, por lo general imperceptible, de los mecanismos de control.

Así como se ha establecido que los excesos en la aplicación de los mecanismos de control pueden dar lugar al bloqueo de los gobiernos, en detrimento de los destinatarios del poder, también los defectos en esa misma aplicación pueden hacer parcialmente nugatorios los instrumentos constitucionales para el control del poder. Ambos extremos pueden desnaturalizar la función de los controles.

Una de las consecuencias a que suele dar lugar la preterición de los controles por parte de los parlamentos es que su función la asumen los medios de comunicación. En este caso, sin embargo, los efectos distan de ser los que corresponden a la norma constitucional. Los medios, carentes de cualquier investidura formal de representación, se arrojan no obstante la titularidad de la voz ciudadana, e incluso abren espacios para la intervención directa de miembros de la sociedad. El efecto más relevante que se produce, independientemente de lo certero o excesivo de los encomios o de los cargos que se formulen sobre la gestión gubernamental, es el desplazamiento virtual de los órganos de representación como intérpretes de la opinión y de la voluntad ciudadanas. Con esto se erosiona la vida institucional y por ende la capacidad de regular eficazmente los procesos del poder conforme a la norma constitucional.

Se ha visto que la Constitución distingue entre interpelaciones y preguntas (artículo 111), que pueden ser dirigidas al gobierno en su conjunto, o a cada uno de sus miembros. Las interpelaciones pueden, a su vez, dar lugar

a una moción en que la cámara correspondiente exprese su posición respecto del tema al que la propia interpelación se refiera.

Las interpelaciones, por tanto, no desvirtúan la naturaleza colectiva de la responsabilidad política del gobierno, y dan lugar a lo que el senador José Luis López Henares llamó con acierto “reproche a un ministro”, siguiendo la práctica francesa (Cortes, p. 3961). La importancia de la interpelación en todo sistema parlamentario la sintetiza Alain (*Politique*, p. 88) cuando manifiesta que el poder de interpelar es el arma de los diputados contra el gobierno, en un régimen “normal”.

Los pequeños ajustes a que se sujetó el proyecto original (Cortes, pp. 150, 213, 406, 444, 1343) permitieron elaborar un precepto que permite un control muy ágil, con más efecto de opinión que de naturaleza jurídica, útil en cuanto a mantener bajo observación a los miembros del gobierno y que, en un caso extremo, puede llegar a representar un importante peso político.

Para el debate de las preguntas e interpelaciones la Constitución prevé que las cámaras destinen un tiempo mínimo semanal, de acuerdo con lo que al efecto fijen los reglamentos correspondientes. Las interpelaciones se presentan por escrito ante la mesa directiva y se deben referir a los motivos o a los propósitos del gobierno o de algún departamento en especial, en cuestiones de política general. Corresponde a la mesa calificar el escrito, y si entiende que su contenido no corresponde al de una interpelación lo comunica a su autor para que lo convierta en pregunta. También pueden ser desechadas las interpelaciones y las preguntas que resulten ofensivas. Durante un período de sesiones, cada grupo parlamentario puede formular una interpelación por cada diez diputados o fracción (Reglamento del Congreso, artículos 103, 181, 182, 192).

Las interpelaciones son incorporadas al orden del día cuando han transcurrido quince días desde su publicación, pero no es posible incluir más de una interpelación de un mismo grupo parlamentario. La sustanciación es en el pleno, donde participan el autor de la interpelación y el gobierno, con sus correspondientes turnos de réplica. A continuación de esas intervenciones, puede hacer uso de la palabra un representante de cada grupo parlamentario. Un día después de sustanciada la interpelación, el grupo interpelante puede presentar una moción en que la Cámara fije su posición (Reglamento del Congreso, artículos 183, 184, 193).

Las preguntas pueden ser formuladas al gobierno o a cada uno de sus miembros; en ningún caso pueden contener una consulta de carácter estrictamente jurídico. Corresponde al presidente del Congreso, de acuerdo con

la Junta de Portavoces, determinar el número de preguntas a ser incluidas en el orden del día, y el criterio de distribución entre los grupos parlamentarios (Reglamento, artículo 188).

Los escritos conteniendo las preguntas se presentan con una antelación que va de una semana a dos días, pero el gobierno puede solicitar, motivadamente, y en una sola ocasión respecto de cada pregunta, que sea pospuesta para la siguiente sesión plenaria. En el caso de las comisiones, cuando se pretenda una respuesta oral deben transcurrir siete días desde la publicación, y si es por escrito, la respuesta debe producirse dentro de los veinte días siguientes a la publicación (Reglamento del Congreso, artículos 188, 189, 190). Sin embargo, una resolución de la Presidencia del Congreso (enero 12, 1983) introdujo una excepción al Reglamento al disponer que el presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede determinar la inclusión de una pregunta, “sin haber cumplido los requisitos... por su excepcional importancia o urgencia...”

El trámite de las interpelaciones y preguntas en el Senado presenta algunas diferencias con relación al Congreso de los Diputados. Esto es explicable porque los efectos de los controles también son distintos. La cuestión de confianza y la moción de censura son competencia exclusiva de los diputados, y son esas facultades las que imprimen una especial relevancia a los demás instrumentos de control que ejerce el Congreso. Eso no obstante, el papel del Senado adquiere —o puede llegar a hacerlo— relevancia desde un punto de vista estrictamente político.

En cuanto a las preguntas, los plazos que se adoptan en el Senado son más amplios que entre los diputados, y se establece que serán contestadas por un ministro. Tratándose de las interpelaciones, deben versar sobre la política del gobierno en cuestiones que sean consideradas de interés general. En todo caso, el gobierno puede solicitar el aplazamiento de una interpelación hasta por un mes. Como en el Congreso, si el senador interpelante no queda satisfecho, puede presentar una moción, con la finalidad de que el gobierno formule una declaración, remita un proyecto de ley, tramite algún asunto, concluya una deliberación, o que el propio Senado emita un texto de carácter no legislativo (Reglamento del Senado, artículos 163, 164, 168, 169, 170, 173, 174).

La práctica no ha dado lugar a un desarrollo intenso de las interpelaciones y preguntas. En opinión de Fraga (“Introducción...”, p. 21) ha habido resistencia del gobierno e incapacidad del Congreso para establecer “un verdadero y vivo sistema” que le otorgue a esos instrumentos de control un

ejercicio más convincente y atractivo para la opinión pública, y más eficaz para conducir las relaciones entre los dos órganos del poder, dentro de lo que Ferrando Badía (p. 224) denomina “principio de colaboración”.

Jordi Solé Tura (p. 154) afirma que “es muy difícil que un diputado pueda presentar una interpelación contra la voluntad de su grupo” y que “algo parecido cabe decir de las preguntas”. Sorprendentemente, esta limitación y las restricciones reglamentarias en cuanto al uso del tiempo le llevan a concluir (p. 228) que “la experiencia de este sistema de preguntas, sin ser plenamente satisfactoria, es francamente positiva”.

Se trata de un sistema que privilegia la acción de los líderes, lo cual tiene ventajas, pero que somete excesivamente al grueso de los diputados, reduciéndolos a una prolongada pasividad. El mecanismo resulta funcional para tramitar con diligencia las sesiones y para consolidar los liderazgos, pero presenta el inconveniente de inhibir la aparición de nuevos dirigentes y, por lo mismo, de perpetuar y rutinizar a los dirigentes parlamentarios y de partido.

Las diferencias entre pregunta e interpelación no son muy claras (Martínez-Elipe, “Las preguntas...”, pp. 551, 597). La doctrina apenas señala algunos aspectos diferenciadores que atienden a la mayor concreción (pregunta) o generalización (interpelación) de las posiciones articuladas por los parlamentarios (Santaolalla, *Derecho...*, pp. 399, 409). Ya Pérez Serrano (pp. 812, 825) había establecido dos criterios para distinguir preguntas e interpelaciones: uno material (“volumen y trascendencia del problema planteado”) y otro formal (la tramitación que se adopte). En cuanto a su naturaleza, el mismo autor se inclina porque la interpelación es un derecho; y en cuanto a su objeto, se trata de un medio preparatorio para fincar responsabilidades políticas.

Más allá del ejercicio clasificador por lo que respecta a la amplitud del contenido, ambas formas de control se distinguen porque las preguntas dan lugar a una respuesta, y las interpelaciones a un debate; a las primeras corresponde una definición gubernamental frente a un planteamiento parlamentario, mientras que las segundas expresan una definición parlamentaria frente a un planteamiento gubernamental.

El impacto político de la interpelación fue bien caracterizado por Pérez Serrano (p. 814): si plantea cuestiones retrospectivas, carece de interés, y si aborda “un asunto candente”, excede su función “porque no se limita a que la Cámara fiscalice, sino que permite a la Cámara gobernar”. Y esta

última es una tentación contra la que el tratadista (pp. 826-827) previene a los parlamentarios.

Una cuestión adicional consiste en determinar si las preguntas e interpe-laciones, y por extensión otras formas de control como las demandas de información y las comparencias de los ministros, por ejemplo, son susceptibles de plantearse ante la Diputación Permanente. Bar Cendón (*La disolución...*, pp. 259 y ss.) se inclina por una respuesta afirmativa. Distin-gue entre aquellas formas de control que dan lugar a la responsabilidad política y las que no implican ese mecanismo, para concluir que en estos últimos casos la Diputación Permanente sí puede ejercerlas.

Aun cuando los reglamentos no prevén las particularidades para el trámite de los mecanismos de control que en cada caso se tenga que seguir en las Diputaciones Permanentes, deben entenderse aplicables las normas generales establecidas para los plenos, conforme al artículo 58 del Regla-mento del Congreso y al 47.2 del correspondiente al Senado.

Montero y García Morillo (p. 85) hacen un interesante hallazgo. En los términos del artículo 111.2 constitucional, “toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifiesta su posición”. Con agudeza, los autores establecen que estas mociones pueden ser de tres tipos: de dirección política, si se pide al gobierno que adopte ciertas medidas; de sanción, si se reprueba una conducta gubernamental; y de confirmación, si se expresa la conformidad de la Cámara con la actuación del gobierno.

Aunque los autores no desarrollan con mayor amplitud la última de las opciones señaladas, en realidad están enunciando lo que podría denominarse “moción de confianza”. En rigor, y de ahí la gran creatividad de las prácticas parlamentarias, nada impide que como resultado de una interpe-lación, sea con fundamento en la respuesta gubernamental o en el debate entre los representantes, se desprenda un reconocimiento mayoritario a la política o a la acción del gobierno, sin que haya mediado una cuestión de confianza. Por otra parte aunque, como observa Pedroza (“El Congreso...”, p. 150), no se prevé sanción alguna para el caso de que no haya respuesta a una interpelación; quien incurra en la omisión queda expuesto a la valora-ción negativa de la opinión pública.

Cazorla Prieto (pp. 69, 71) registra como innovaciones producidas por la práctica parlamentaria las preguntas orales semanales y el mecanismo de interpe-laciones urgentes. Otro tanto ocurre con la progresiva introducción en algunas leyes de la obligación impuesta al gobierno para que informe a las comisiones parlamentarias acerca de las acciones realizadas al aplicar

esas leyes. La dinamización de los controles, su fluir y sus posibilidades de adaptarse a formas más ágiles de trabajo, puede hacerse en numerosos casos sin necesidad de reformular las normas constitucionales.

Manzella (p. 493) aplaude la decisión de haber incluido en la Constitución los instrumentos de la pregunta y la interpelación, y de haber regulado sus aspectos más delicados. Con todo, ha sido la práctica la que ha generado una dimensión valiosa a las preguntas. Por ejemplo, Pau Vall (p. 43) registra que durante tres legislaturas sucesivas los presidentes de gobierno no contestaron ninguna pregunta; sólo en una etapa relativamente reciente se enmendó esa actitud.

El caso español ofrece una buena oportunidad para establecer los cambios operados en materia de control, entre el sistema autoritario franquista y el democrático de la Constitución de 1978. El trabajo de Ángel Garrorena (p. 74) permite apreciar, a partir de indicadores empíricos y del análisis funcional de las Cortes durante el franquismo, que un instrumento de control relativamente flexible, como la formulación de preguntas, alcanzaba apenas una mínima expresión. Si se le comparaba con la utilización de las preguntas parlamentarias en otros sistemas, el contraste era muy marcado: 63 preguntas en las Cortes durante el período 1967-1968, frente a 7.543 en Italia y 8.334 en Francia.

Los indicadores de contenido prueban, además, que en un buen número de casos las respuestas eran extemporáneas, incompletas o elusivas, y en ocasiones ni siquiera se recibían (Garrorena, pp. 291 y ss.). Además, la exigua vida parlamentaria a veces alteraba los ánimos de los funcionarios que desempeñaban altos cargos (pp. 178 y ss.), cuyas respuestas a los entonces procuradores (diputados a partir de la Constitución) solían reflejar incomodidad y desdén.

Porrás Nadales (pp. 121-123) hace una útil clasificación de las preguntas formuladas durante la legislatura 1979-1983 y examina su nivel de frecuencia. De las primeras mil preguntas, sólo 63 correspondieron a cuestiones políticas, mientras que 367 se refirieron a temas económicos; 377 aludían a cuestiones de alcance nacional, y el resto a aspectos de interés autonómico y local; 618 fueron presentadas por el Partido Socialista Obrero Español, en tanto que las minorías catalana y vasca formularon 71 y 6, respectivamente; al ministerio de Sanidad y Seguridad Social se dirigieron 181, en tanto que al de Justicia 15.

Ese estudio permite apreciar que las preguntas significan una fuente de intensa actividad que, con independencia de cuánto denote como preocu-

pación dominante en un momento determinado, refleja la utilidad de un instrumento que si bien no produce grandes y graves consecuencias en las relaciones con el gobierno, sí corrobora que se trata de un mecanismo dinámico y flexible, susceptible de mantener sobre el gabinete una razonable presión política.

8. *Comisiones*

La Constitución de 1978 es la primera en España que reconoce expresamente la posibilidad de integrar comisiones de investigación (García Mahamut, p. 146). El artículo 76 de la Constitución tiene posibilidades de desarrollo interpretativo muy amplias. Conforme a ese precepto, ambas cámaras de las Cortes pueden nombrar comisiones de investigación, o bien lo pueden hacer conjuntamente, sobre asuntos de interés público. Los resultados del trabajo de esas comisiones no son vinculantes para los tribunales ni, por lo mismo, afectan a las resoluciones judiciales, pero sí son comunicados al Ministerio Fiscal para que éste, cuando sea procedente, ejercite las acciones que correspondan.

Un segundo aspecto comprendido en el artículo 76 es la facultad que tienen las cámaras de hacer comparecer a quienes consideren oportuno y conveniente. Esto incluye a los particulares. El diputado López Rodó consideró que esa facultad de las cámaras debería comprender expresamente sólo a los españoles mayores de edad, para no dar lugar a una interpretación extensa que incluyera también a los menores y a los extranjeros de todas las edades. La enmienda no prosperó, por lo que cabe aplicar el precepto en los términos que López Rodó preveía.

Queda claro que el Constituyente, al dejar el texto con la amplitud referida, tuvo que pensar en la posibilidad de incluir a extranjeros entre los posibles comparecientes. Esto es explicable en un proceso de integración europea, al cual la Constitución se muestra muy inclinada. En tanto que se admite la posibilidad de atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93), e incluso la celebración de tratados que contengan estipulaciones contrarias a la Constitución (artículo 95.1), es comprensible que la Constitución haya reservado a las Cortes la facultad de hacer comparecer a todo tipo de personas.

Como se ve, el precepto faculta a las cámaras para (a) nombrar comisiones (b) que formulan conclusiones (c) a las que no se atribuyen efectos

vinculantes por lo que respecta a los órganos jurisdiccionales. El proceso de elaboración del precepto superó algunas ambigüedades, pero abrió otras. En sus términos originales el artículo 67 del proyecto decía que “las cámaras pueden nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales”.

Una enmienda propuesta por la Unión de Centro Democrático, sustentaba la conveniencia de que las comisiones fueran mixtas, o que correspondieran a la competencia de cada una de las cámaras. De otra forma, se decía, podrían producirse duplicidades de investigación “sin ningún fin práctico”. Parece evidente que esta reserva en cuanto a la supuesta o real “duplicidad de investigación”, se desprendía de un todavía muy cercano ejemplo del ejercicio unívoco del poder. Vistos los objetivos de las comisiones de investigación, el que dos comisiones distintas aborden el mismo tema y lleguen eventualmente a conclusiones diferentes, no representa una limitación sino una posibilidad más amplia de control. En el hipotético caso de que las conclusiones fueran excluyentes, cabría la posibilidad de cotejar los datos que cada una hubiera recabado. La enmienda, por tanto, no fue aceptada.

También la enmienda planteada por el Partido Comunista en el sentido de que suprimiera “...ni afectarán a las resoluciones judiciales”, por ser redundante, fue desestimada. Lo cierto es que no hay redundancia: una hipótesis es que las resoluciones de las comisiones no comprometen el criterio de los tribunales (no son vinculantes), y otro, adicional, es que no pueden modificar lo que ya esté resuelto judicialmente, conforme a los principios de seguridad jurídica y del debido proceso legal.

Entre las enmiendas aceptadas figura la de Laureano López Rodó, por el Partido Popular, quien a la amplia expresión “cualquier asunto”, agregó “de interés público”. El problema que de ahí resulta es que la Constitución no establece el criterio del interés público, por lo que queda por determinar si las Cortes deben sujetarse, en ese punto, a conceptos jurisprudenciales. La fórmula original tenía la ventaja de que daba por presupuesto que los asuntos acerca de los que investigarían las comisiones eran los de su interés, y las cámaras no actúan por el interés individual de sus miembros.

El punto más debatido, en este caso en el Senado, se refirió al ejercicio de la acción correspondiente al Ministerio Fiscal. Aunque con matices diferentes, hubo coincidencia en este aspecto entre los senadores Luis

Sánchez Agesta, Lluís María Xirians Damians y Manuel Villar Arregui. Se resolvió que el Ministerio Fiscal ejercerá, “cuando proceda, las acciones oportunas” de acuerdo con los resultados de las investigaciones practicadas por las comisiones. Lo que se pasó por alto fue la posible interpretación a *sensu contrario* del precepto. Si bien el texto es claro en cuanto a que las resoluciones no tienen fuerza vinculante para los tribunales —y en este caso se están contemplando posibles responsabilidades penales o civiles— ni para el Ministerio Fiscal —y en este caso las implicaciones son de naturaleza penal— podría inferirse que las resoluciones de las cámaras sí son vinculantes para el gobierno, en términos administrativos.

Las cuestiones políticas, desde luego, tienen otro tratamiento, como se verá más adelante. Pero en materia administrativa la Constitución no hizo reserva en cuanto a los efectos vinculantes de las resoluciones de las comisiones. Esto abre una amplia posibilidad de influir en un aspecto muy importante de la actividad gubernamental, sin que la Constitución se vea deformada. Desde una perspectiva rígida de la separación de poderes podría decirse lo contrario; pero la Constitución española, en la que se alude a “potestad legislativa” (artículo 66.2), “función ejecutiva” (artículo 97), “potestad reglamentaria” (artículos 97 y 106) y “potestad jurisdiccional” (artículo 117.3), no hace causa a ultranza con ese principio, por lo que nuestra interpretación no choca con el sistema constitucional ni con experiencias equiparables, como la del veto legislativo en Estados Unidos.

Rubio Llorente (*La forma...*, p. 211) advierte que hasta ahora se ha hecho “un parco empleo” de las comisiones de investigación, a pesar de las múltiples ventajas que representan. Por una parte, ofrecen un ámbito de acción muy amplio para el trabajo parlamentario; y por otro lado su labor, en cuanto esté dirigida al control de la administración, puede significar un importante auxilio para los miembros del gobierno, que no siempre tienen la posibilidad de conocer tantas acciones como lleva a cabo el aparato administrativo de los ministerios.

Otro apunte crítico acerca del funcionamiento de las comisiones es el formulado por Lucas Murillo de la Cueva (p. 170). No obstante que las considera un medio adecuado para ejercer funciones de control, reconoce que la práctica política ha desnaturalizado su alcance, reduciéndolas al papel de amortiguar las tensiones de la vida parlamentaria. Al efecto, ofrece como prueba el desempeño de las pocas comisiones que se han formado.

Las posibilidades de que el parlamento se “exceda” en la función inquisitiva o de pesquisa, es objeto de algunas prevenciones (Peces-Barba,

p. 74). A la luz de la experiencia, sin embargo, no parece que esa reserva tenga fundamento. Si bien la actividad de las comisiones varía en intensidad, según la configuración política de cada legislatura y el interés de la opinión pública por temas determinados, ocurre que no es el Parlamento, sino los medios de comunicación, los que habitualmente van marcando los aspectos que atraen el interés colectivo.

En ese sentido puede decirse que los parlamentos van dejando insatisfecha la necesidad pública de conocer, regular y controlar el funcionamiento del poder, a pesar de que cuentan con los instrumentos constitucionales para iniciar y orientar investigaciones sobre cuestiones de interés nacional.

La Constitución abre amplias posibilidades para la actividad de las comisiones. La delegación legislativa es una buena prueba. En ese contexto, pensar en el papel cada vez más dinámico de las comisiones en cuanto a su involucramiento en tareas de investigación, parece una consecuencia normal del papel que tienen asignado.

Con todo, el camino está por recorrer. Para poner el ejemplo en cuanto a las comisiones investigadoras, el 13 de julio de 1978, y con motivo del accidente registrado en San Carlos de la Rápita, los diputados constituyentes solicitaron un informe al gobierno sobre el transporte de sustancias peligrosas e integraron una comisión especial compuesta por los diputados de la provincia de Tarragona para que se informara de los hechos. Entre 1983 y 1994 el Congreso estableció nueve comisiones, pero rechazó la integración de otras nueve, entre cuyos temas aparecía el de los grupos antiterroristas paramilitares denominados "GAL" (De Esteban, *Curso...*, t. III, p. 598). A partir de que en 1988 se impidió que el Congreso investigara el asunto de los GAL, el tema fue tomado prácticamente bajo la exclusividad de los medios de comunicación y, con variadas incidencias (sobre todo por la "filtración" de información) por los tribunales.

La expresión "interés público" más que aclarar, parece oscurecer el texto del artículo 76, a tal punto que ha llegado a ser considerada superflua, "justificada solamente en el 'sarampión democrático' de la época constituyente" o incluso meramente "estética" (Amorós, p. 585). Las expresiones son duras, pero tal vez acertadas. Lo cierto es que en nada se mejoró el texto original, que autorizaba al Parlamento a integrar comisiones para investigar "cualquier asunto", con la adopción de la enmienda que quedó inscrita en la letra definitiva del precepto.

Es posible que la motivación de ese cambio, nunca explicado ni siquiera por el autor de la enmienda, diputado López Rodó, haya sido evitar desvia-

ciones frívolas, que hubieran podido llevar a las cámaras a ocuparse de cuestiones irrelevantes. Quizá se temió, incluso, que de una facultad tan amplia se pudieran derivar intentos parlamentarios por invadir áreas de la vida privada de los individuos. Una prevención de ese género era excesiva.

Sin embargo es posible que la referencia al interés público sirva para subrayar que las tareas de investigación parlamentaria se orientan, fundamentalmente, a ser un instrumento de control político sobre el gobierno. Es cierto que hay cuestiones que podrían ser consideradas de interés público (abasto, comunicaciones, transporte, etcétera), que darían lugar a la formación de comisiones de investigación y que no estarían directamente orientadas a conocer actos de gobierno, sino de acciones particulares. En esta circunstancia no podría hablarse de la investigación parlamentaria como un acto de control. Con todo, al conocer e investigar aspectos diversos de la vida social o de la actividad económica, el Parlamento no lo puede hacer sin considerar el marco normativo vigente y las políticas gubernamentales importantes. Por tanto, aun en el supuesto de que el objeto inmediato de una investigación no esté referido a un órgano del gobierno, será inevitable que se examinen funciones y actos de la autoridad, y que sobre ellos se emita un parecer y se tome una posición.

Este tipo de indagaciones parlamentarias podrá hacerse progresivamente más frecuente, y permitirá paliar algunos de los efectos negativos del desmantelamiento del Estado. Como se ha visto, una de las consecuencias de la transferencia de funciones económicas del Estado a los particulares es que se van reduciendo los tramos de control susceptibles de ser ejercidos con relación a la prestación de ciertos servicios públicos.

La Constitución española se adelantó a su tiempo, e introdujo un mecanismo cuya adopción ahora sería fuertemente cuestionado por los intereses privados, pero que estando en vigor desde 1978 no suscita reservas. Ese mecanismo es el de las facultades de investigación parlamentaria, que puede involucrar a los órganos del poder y a los particulares, sin que en este caso se distinga entre españoles y extranjeros.

Lo que también resulta evidente es que esa facultad de investigación, eventualmente desarrollada hasta su máxima expresión, proporcionaría al Parlamento una considerable influencia en las decisiones de gobierno. El involucramiento de los representantes en asuntos que interesaran a la opinión pública generaría zonas de contacto entre los órganos del poder que, en el desempeño cotidiano de las tareas de gobierno, tendría los efectos prácticos de actos de control.

La facultad de investigación de ambas cámaras se extiende a las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, en este caso residentes en España. Sus derechos quedan adecuadamente resguardados por ley, pero su ausencia voluntaria implica la imputación de un delito de desobediencia grave (LO 5/1984, artículo 4o.). Con esta prevención, el Parlamento se asegura fuentes de información, ajenas al aparato estatal, que le permiten componer un cuadro documental y testimonial indispensable para formarse un criterio sobre el tema que sea objeto de investigación.

Para que el Congreso integre una comisión de investigación es necesario que la propongan el gobierno, la mesa directiva, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Cámara (Reglamento, artículo 52.1), en tanto que en el caso del Senado las propuestas pueden ser hechas por el gobierno o por veinticinco senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (Reglamento, artículo 59.1). La posibilidad de que el gobierno proponga la formación de una comisión investigadora, incluso sobre aspectos que lo involucren directamente, es una forma de darle la oportunidad de acreditar públicamente la objetividad de su proceder. Parece muy conveniente, en este sentido, que la función de control no necesariamente adquiera los visos de una acción antigubernamental.

En el caso de las sesiones de las comisiones integradas por diputados, el reglamento dispone que serán secretas (artículo 64.3); en el Senado sólo sesionarán a puerta cerrada cuando así lo acuerde la mayoría absoluta de los miembros de las propias comisiones (Reglamento, artículo 75.3). Aunque la Constitución admite (artículo 80) que las sesiones plenarias sean secretas, si así lo decide la mayoría absoluta en cada caso, no deja de extrañar que se quiera poner un velo a la acción de las comisiones indagatorias.

Suele aceptarse sin mayor argumentación el desarrollo secreto de las sesiones de las comisiones. Se trata, como bien apunta Pedro de Vega (“Las sesiones...”, pp. 771 y ss.), de una decisión infundada e inútil. Infundada, porque está en la naturaleza de los parlamentos que desempeñen su función de manera pública; inútil, en tanto que la experiencia demuestra que es imposible la preservación del sigilo incluso con relación a los asuntos que son tratados de manera reservada.

Si bien la actividad de las comisiones de investigación es una de las más relevantes desde la perspectiva del control político, tradicionalmente se ha tenido que enfrentar el problema de que, quien decide su integración, es la mayoría. Por eso García Mahamut (p. 157) y Montero (p. 87) suscriben

la opinión de que la fracción minoritaria de la Cámara puede acordar la integración de comisiones. Así se podría superar la limitación de que las comisiones se integren sólo cuando la mayoría lo considere oportuno, condicionándose de esa manera su eficacia como instrumento de control. Este aspecto había sido ampliamente razonado por Rubio Llorente (“El control...”, p. 199), cuando incluso afirmó que la facultad de decidir la creación de las comisiones de investigación debía dejarse exclusivamente en manos de la minoría, pues “resultan perfectamente inútiles cuando sólo son disponibles por la mayoría”.

Con apoyo en los convincentes argumentos del derecho comparado, Arévalo Gutiérrez (p. 152) se inclina también por facultar a la minoría parlamentaria para decidir la formación de comisiones de investigación. Así está previsto ya en las Constituciones de Alemania (artículo 44.1), Grecia (artículo 68.2) y Portugal (artículo 181.4), por ejemplo.

Esa posibilidad, por otra parte, no supone una amenaza para el gobierno ni un riesgo para la mayoría, supuesto que una cosa es decidir la formación de una comisión, y otra la forma de integrarla. En este caso el principio general es el de proporcionalidad, que incluso puede traducirse en la participación de un diputado por cada grupo parlamentario, pero ejerciendo un voto ponderado. Suele ocurrir que las comisiones de más alto rendimiento en el trabajo son las más reducidas en el número de miembros.

9. *Legislación delegada*

La Constitución española contiene dos mecanismos de habilitación legislativa en favor del gobierno. Uno corresponde a la delegación expresa que pueden realizar las Cortes, y otro a la delegación implícita que deriva directamente de la norma constitucional.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 81, la función legislativa intransferible del Parlamento, corresponde a cuatro grandes rubros: el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas; la aprobación de los estatutos de autonomía; el régimen electoral general, y las leyes orgánicas previstas por la propia Constitución. Estas últimas comprenden un amplio elenco, a la fecha desenvuelto a través de más de un centenar de leyes.

Con excepción de esas materias, las Cortes pueden delegar en el gobierno la potestad de dictar normas “con rango de ley” (artículo 82.1). Esa delegación puede otorgarse por dos vías: por una ley de bases, cuando el