

ENCUESTA SOBRE CONTROL PARLAMENTARIO

Sabido es que las Cortes Generales, conforme dispone el art. 66.2 CE *controlan la acción del Gobierno*, lo que es desarrollado en otros preceptos de nuestra *lex superior*, parte de los cuales ubicados en el Título V de la misma. Y si el concepto de «control» es la piedra angular de la bóveda del Derecho constitucional, la noción de control parlamentario de la actuación del Gobierno es una noción capital del sentido y funcionamiento de un sistema parlamentario.

Quizás se pueda convenir en constatar que a lo largo de la historia del parlamentarismo, tanto en España como en otras naciones, no se ha despejado nunca por entero la preocupación por la mejorable calidad del control practicado por las Cámaras parlamentarias sobre el Gobierno. Los escritos del maestro Posada son entre nosotros buena prueba de tal aserto.

Parece que actualmente en nuestra disciplina el tema no está particularmente de moda, al menos en los últimos dos o tres años no se han publicado monografías sobre el mismo. Es posible que nuestra ciencia avance a remolque no tanto de las necesidades objetivas de estudio de los problemas que requieren nuevas soluciones como de los nuevos proyectos legislativos y las aportaciones que, llegado el caso, formula el Tribunal Constitucional. De ser así, en una u otra medida, podría explicarse el actual bajo nivel de atención de los constitucionalistas españoles por esta materia en base a la renuncia que se observa en la práctica por parte de nuestros partidos políticos a reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados y el que rige la vida del Senado, pese a que los mismos datan ya de 1982 y 1984, respectivamente, y pese a que la actividad de control que los grupos parlamentarios efectúan de la labor del Gobierno no alcanza una alta estima de la ciudadanía.

Posiblemente, el horizonte de perfeccionamiento del control parlamentario en España está más condicionado por la dinámica política desplegada por nuestro sistema de partidos y subsiguientes grupos parlamentarios, protagonistas colectivos de la grupocracia asentada en nuestras Cámaras, que por la falta de aportaciones académicas a la hora de iluminar como mejorar, por ejemplo, el régimen de preguntas, interpelaciones, comisiones de encuesta, debates...

No obstante, pueden ser oportunas, desde el sosiego que aporta el análisis teórico, ciertas reflexiones acerca de cómo mejorar el control parlamentario del Gobierno en nuestro sistema constitucional, qué medidas específicas podrían

ser pertinentes para reforzar la eficacia de los instrumentos de control puestos a disposición de los parlamentarios *uti singuli*, qué relaciones y equilibrios deberían existir entre el control judicial y el control parlamentario de la acción del Gobierno, o qué controles podrían introducirse, tanto sobre el cumplimiento de los anuales Presupuestos Generales del Estado, como de los acuerdos parlamentarios adoptados en debates producidos al hilo de la tramitación de mociones y proposiciones no de ley. Ello sin olvidar los efectos que produce el Derecho de la Unión Europea en nuestro sistema constitucional, que en el caso que nos ocupa se proyecta en las posibilidades de control parlamentario de la incorporación «en plazo» de las directivas europeas.; y tampoco la posible intervención de «expertos» en trámites parlamentarios.

De esta forma, nos ha parecido pertinente dar desde nuestras páginas un impulso al debate teórico sobre el control parlamentario en nuestro sistema político. Hemos convocado a este fin a una serie de prestigiosos catedráticos de la asignatura y a la par a una selección de finos juristas del acreditado cuerpo de Letrados de Cortes, posiblemente el mejor y mayor depositario de la experiencia patria sobre los vicios y nuevas posibilidades de nuestro régimen parlamentario.

Como en ocasiones anteriores, nuestras preguntas sólo pretenden servir de excusa para recoger el discurso libremente articulado por los encuestados, a los que hemos rogado que no se sientan vinculados en absoluto por su tenor literal. Al fin y al cabo, nos estamos limitando a ofrecer las páginas de la Revista a quienes pueden aportar una visión enriquecedora de la basta temática del control parlamentario de la acción del Gobierno.

PREGUNTAS

1.^a *Para mejorar la práctica del control parlamentario del Gobierno en nuestro sistema constitucional ¿qué medidas habrían de introducirse, a su juicio, en una reforma de los Reglamentos de las Cámaras?*

2.^a *Más concretamente, ¿qué medidas específicas serían en su criterio pertinentes para reforzar la eficacia de los instrumentos de control puestos a disposición de los parlamentarios uti singuli?*

3.^a *¿Qué relaciones y que equilibrios deberían existir entre el control judicial y el control parlamentario de la acción del Gobierno?*

4.^a *¿Qué controles cree que deben introducirse, tanto sobre cumplimiento de los anuales Presupuestos Generales del Estado, como de los acuerdos parlamentarios adoptados en debates producidos al hilo de la tramitación de mociones y proposiciones no de ley?*

5.^a *¿Es necesaria o conveniente alguna forma de control parlamentario a la no transposición «en plazo» de las Directivas europeas al Derecho Interno?*

6.^a *¿Cómo canalizaría Vd., si la estima positiva, una cierta intervención de «expertos» en los trámites parlamentarios?*

ENCUESTADOS

Manuel Alba Navarro, *Letrado Mayor de las Cortes Generales. Secretario General del Congreso de los Diputados.*

Luis María Cazorla Prieto, *Letrado de las Cortes Generales. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Rey Juan Carlos.*

Luis María Díez-Picazo, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Castilla de la Mancha.*

Javier García Fernández, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Alicante.*

Antonio López Pina, *Catedrático de Derecho constitucional, Universidad Complutense de Madrid.*

José Antonio Portero Molina, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de la Coruña.*

Antonio Porras Nadales, *Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla.*

REFORMA DE LOS REGLAMENTOS

1.ª Para mejorar la práctica del control parlamentario del Gobierno en nuestro sistema constitucional ¿qué medidas habrían de introducirse, a su juicio, en una reforma de los Reglamentos de las Cámaras?

MANUEL ALBA NAVARRO

Creo necesario unir las respuestas a las preguntas 1 y 2. No se trata de que no sean delimitables, sino de que las reflexiones y principios son comunes a ambas.

En primer término, pienso que la actividad de control es hoy por hoy la función parlamentaria donde el Parlamento puede verse más reconocido por la opinión pública y la ciudadanía. Ahora bien, nada más anfibológico y polisémico que el concepto de «control parlamentario». En las Cámaras actuales cualquier procedimiento o institución puede tener una finalidad política de control. Y viceversa. Instrumentos clásicos de control dejan de ser operativos para tal función por su mal uso o su inanidad. Dicho en otros términos: en el ámbito del control sólo cabe valorar la razonabilidad o el sinsentido de las medidas en relación con el objetivo propuesto.

En segundo lugar debiera de quedar claro, política y normativamente, que el control es el mundo de la oposición. A diferencia de la función legislativa, donde se manifiesta de manera genuina el *continuum* que Ejecutivo y Legislativo tienen en un Estado de Partidos (lo demodé no deja por ello de ser verdad), el control debiera ser el reino de quien no gobierna. Ello no implica un Gobierno inerte y a merced de la oposición, significa lisa y llanamente que la

atribución de iniciativa de control a parlamentarios de la mayoría, so capa de la teórica representación nacional que cada uno ostenta, no deja de ser un expediente irrazonable o, si se prefiere, un chusco remedo del propio concepto de control. Sería aconsejable acabar con el turno de «... me alegro que me haga usted esta pregunta». Se ahorraría trabajo a los ministerios (elaboración de preguntas y respuestas en los Departamentos) y bastante vergüenza ajena a las Cámaras.

Por otro lado, buena parte de la responsabilidad en la difuminación del control corresponde a la propia oposición. Hace ya tiempo que desoyendo el sabio aforismo de Mies Van Der Rohe («menos es más»), los partidos de la oposición —de todos los colores— han emprendido una carrera hacia el «control al peso». En esta competición, a la que ayudan de manera notable las nuevas tecnologías, se empieza y luego no se puede parar. Corren por ahí rankings de dudosa honorabilidad que colocan a los diputados según el número de preguntas que formulan al Gobierno. No es eso, no es eso.

Las figuras de control deben así estar bien delimitadas e instrumentadas y, a su vez, debe hacerse un buen uso de las mismas. Su proliferación incontrolada, la falta de objetivos claros en el empleo del control y la ausencia de plasmación de la información obtenida en medidas alternativas o de demostración empírica de los errores del Gobierno, son moneda corriente, pero en modo alguno deseable.

Creo también que la existencia de determinados límites al ejercicio del control (especialmente la barrera del interés personal o singularizado), deben operar como salvaguardia de que lo que verdaderamente se controla es el buen o mal hacer del Gobierno y no se intenta con ello obtener información de uso personal o de otra persona concreta. Recuérdese aquí como Mohamed Al Fayed preguntó durante un tiempo en la Cámara de los Comunes mediante diputados interpuestos.

Entrando en el análisis de las concretas figuras de control pueden hacerse las siguientes reflexiones:

Solicitudes de Documentación: Es éste un instrumento que ha dado bastante juego hasta la fecha. Convendría ampliar el ámbito subjetivo de los obligados a enviar la documentación o los datos solicitados incluyendo a aquellas empresas y entidades societarias, Administraciones independientes, etc, que son buena muestra de la «huída de lo público».

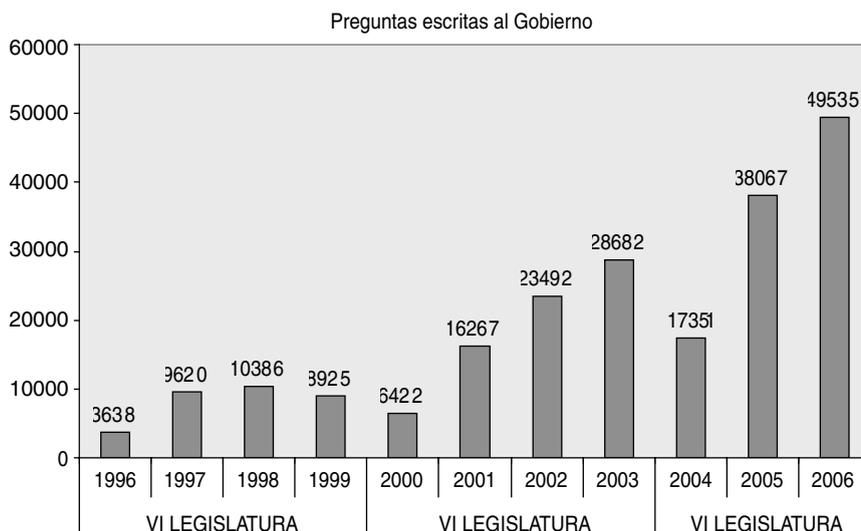
Parece oportuno también regular las consecuencias de la omisión del deber de enviar documentación, así como facilitar la presencia física del parlamentario en las dependencias de la Administración (debidamente regulada), para obtener información.

Interpelaciones: La práctica ha mejorado notablemente lo que era una normativa demasiado farragosa y que tendía a oscurecer la autoría del control. Puede mejorarse todavía mediante el expediente de incorporar, con la periodicidad debida, al Presidente del Gobierno al universo de los posibles interpelados.

Preguntas Orales: En el ámbito del Pleno, parece aconsejable que las mayorías ejerzan un saludable autocontrol renunciando a efectuar preguntas ora-

les al Gobierno (dado que la regulación prohibicionista tropieza con serios inconvenientes constitucionales). Igualmente aconsejable parece encontrar un equilibrio entre el inevitable reflejo de la proporción entre las fuerzas opositoras con mayoría de escaños y aquellas menos dotadas. Garantizar cupos minoritarios dentro de las minorías (siempre que estén razonablemente proporcionados), no sería una medida descabellada.

Preguntas Escritas: El principal problema de esta figura no es precisamente su regulación, sino el mal uso. En efecto, tal y como antes se señaló, muchos Diputados han creído encontrar en la multiplicación de las preguntas su minuto de gloria. Esto sería perfecto si no fuera irrelevante, costoso y completamente inútil. Las estadísticas sobre esta figura demuestran su crecimiento exponencial (vid., gráfico adjunto), sin que la calidad del control o de la información haya mejorado siquiera sea de manera imperceptible. Antes al contrario, bloquear la capacidad de contestación del Gobierno le proporciona a éste —ya de por sí reacio a contestar satisfactoriamente— una impagable coartada política y práctica. Ya se sabe... lo de las piedras y el tejado.



Fuente: Congreso de los Diputados.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Uno de los puntos fundamentales que la tan prometida y nunca llegada reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, que es el que más conozco, ha de abordar con decisión y bistori es el del control.

En concreto, considero con relación a ello lo siguiente:

- a) La configuración general de las Comisiones de investigación, a mi juicio, debería ser modificada principalmente en dos extremos. El primero es que se haga más viable la creación de dichas Comisiones en virtud de un porcentaje razonable de votos o número de grupos parlamentarios alcanzable sin barreras insalvables para la oposición. El segundo extremo se refiere a la necesidad de definir límites estrictos a la iniciativa de crear comisiones de investigación y al desarrollo de sus trabajos una vez creadas para evitar así abusos.
- b) El trámite al que están sometidas actualmente las interpellaciones y subsiguientes mociones es largo y «enfriador». Debe, a mi parecer, aligerarse mucho y acercarse más a la inmediatez.
- c) El trámite de preguntas semanal al Gobierno debe facilitar más la introducción de preguntas de actualidad inmediata, incluso incorporables pocas horas antes de que comience la sesión. El control del Gobierno por vía de preguntas en Pleno, cuya introducción constituyó en su momento un paso importante, cuenta con mecanismos de «enfriamiento», fundamentalmente de antelación temporal, que deberían suavizarse.
- d) Los mecanismos de control parlamentario en las Comisiones normalmente son en la práctica poco eficaces, al menos allí hasta donde llega mi experiencia. Para mejorarlos debería introducirse en la actividad de las Comisiones algún trámite parecido al de preguntas al Gobierno en el Pleno, con cadencia si no semanal al menos quincenal o mensual y con el ministro del ramo o autoridad del ministerio correspondiente como destinatarios.
- e) Hay mucho que mejorar en la fase previa al ejercicio del control en sentido estricto. En el Congreso de los Diputados no es infrecuente que o no llegue información o que no llegue a tiempo, o que llegue en exceso y aturdidora. Estimo que, aunque ya se ha avanzado mucho en este terreno, debería mejorarse la información y documentación a disposición de los parlamentarios sin confundir la cantidad masiva con la calidad seleccionada.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Querría comenzar haciendo algunas consideraciones muy generales sobre el control parlamentario al Gobierno, a fin de dejar claramente establecidas cuáles son las premisas de que parto en esta materia. Es un lugar común afirmar que en los regímenes parlamentarios contemporáneos es difícil que el Parlamento realice un control efectivo sobre el Gobierno. La razón es bien conocida: si el régimen parlamentario se caracteriza por el hecho de que el Gobierno depende de la confianza política del Parlamento, no cabe esperar de éste —o, mejor aún, de la mayoría parlamentaria— una actitud especialmente beligerante hacia aquél. Un control verdaderamente efectivo del Gobierno por el Parlamento significaría, así, que se estaría en presencia de un régimen de asamblea

más que de un genuino régimen parlamentario, o cuanto menos que se estaría en presencia de un parlamentarismo agitado e inestable. Algunos extraen de aquí la conclusión de que la función parlamentaria de control político no es plenamente compatible con un régimen parlamentario estable. Este se caracterizaría, más que por la tensión entre Parlamento y Gobierno, por la tensión entre mayoría y oposición. Pues bien, en mi opinión, esta visión canónica de las tribulaciones de la función parlamentaria de control político es correcta siempre que se hagan varias matizaciones.

En primer lugar, la idea de que una de las funciones del Parlamento, junto a la legislativa y la presupuestaria, es la de control político resulta, en el mejor de los casos, vaga. Mientras que hacer leyes y autorizar gastos públicos son actividades con un significado técnico-jurídico bastante bien definido, controlar políticamente al Gobierno no lo es. Como ha observado alguna vez Francisco Rubio Llorente, el control político no tiene por qué ejercerse necesariamente mediante procedimientos específicos (interpelaciones y preguntas, comisiones de investigación, moción de censura, etc.), sino que puede realizarse en cualquier clase de procedimientos parlamentarios, incluidos los legislativos y presupuestarios. Por ejemplo, el debate anual de la Ley de Presupuestos es, seguramente, el momento más importante de discusión del conjunto de la política gubernamental. Hay que constatar, por tanto, que la función parlamentaria de control político —lo que quiera que ésta signifique— no se agota en los procedimientos específicamente destinados a que el Gobierno responda ante el Parlamento.

En segundo lugar, otra fuente de malentendidos en esta materia viene dada por el hecho de que, en un régimen parlamentario estable, la exigencia de responsabilidad política en sentido estricto es relativamente inefectiva o, por decirlo con mayor precisión, es muy infrecuente y rara vez prospera. No es normal que los Gobiernos caigan como consecuencia de la pérdida de la confianza parlamentaria. Así, la definición establecida del régimen parlamentario se basa en algo que, hoy en día, ha dejado de ser una práctica corriente y ha pasado a ser un instrumento para afrontar situaciones extremas. De aquí que sea conveniente distinguir entre exigencia de responsabilidad política al Gobierno —entendida en su sentido propio de votación tendente a retirar la confianza— y control político al Gobierno. Esto último es algo cotidiano. Pienso que lo más característico del régimen parlamentario, más aún que la necesidad de que el Gobierno goce de la confianza parlamentaria, es el deber de gobernar ante el Parlamento, dando permanentemente cuenta al mismo de la actuación gubernamental. Nuestra Constitución es inequívoca a este respecto: las Cámaras tienen acceso a toda la información en manos públicas (art. 109), pueden reclamar la presencia de cualquier miembro del Gobierno (art. 110) y debe reservarse un tiempo para que todas las semanas el Gobierno responda a interpelaciones y preguntas (art. 111). No otra cosa es controlar políticamente al Gobierno.

En tercer lugar, a menudo se olvida que el régimen parlamentario en España es particularmente rígido, incluso en el contexto del moderno «parlamenta-

rismo racionalizado» o de la «democracia de canciller». Desde la transición, España ha estado obsesionada por la estabilidad de los Gobiernos. Esta obsesión, que tal vez estuviera justificada a la hora de hacer arraigar la democracia, ha tenido hondas consecuencias para el funcionamiento de nuestro régimen parlamentario y, más en general, de nuestra vida política. En este punto, más que ciertas previsiones constitucionales, como es destacadamente que la moción de censura haya de ser constructiva, han pesado algunas opciones legislativas y reglamentarias que, sin embargo, se han revelado tan resistentes al cambio como la Constitución misma. Dos son de importancia fundamental: que las listas electorales sean bloqueadas y cerradas, y que toda la actividad de las Cámaras sea canalizada a través de los grupos parlamentarios. En efecto, resultar elegido depende básicamente del lugar que se ocupa en la lista; lo que, dada la ausencia de auténtica democracia interna en los partidos políticos, depende de la proximidad a la secretaría del partido correspondiente. Y una vez elegido, hablar en la Cámara depende básicamente de ser designado para exponer la posición del propio grupo parlamentario; lo que, a su vez, depende de la proximidad al correspondiente portavoz o jefe del grupo. El funcionamiento del régimen parlamentario está, así, monopolizado por la dirección de los partidos; y, si a ello se añade que nuestra legislación electoral hace difícil la existencia de terceros partidos, salvo que tengan una fuerte implantación local, el resultado es que la discusión suele ser únicamente a dos voces. Pues bien, lo que importa destacar aquí es que, si se adopta una perspectiva comparada, ello es peculiarmente español: es difícil encontrar otro país con un régimen parlamentario donde exista tal concentración de poder en las direcciones de los partidos políticos, por no mencionar que es igualmente difícil encontrar uno donde socialistas y conservadores sean colindantes. Todas estas peculiaridades españolas tienen repercusión en la función parlamentaria de control político, pues no se favorece la agilidad ni la originalidad y, desde luego, se penaliza la sutileza y el matiz.

De cuanto precede hay que extraer, en mi opinión, dos enseñanzas: primera, que no pocas de las dificultades prácticas de la función parlamentaria de control político derivan de circunstancias específicamente españolas; segunda, que para lograr que se gobierne más ante el Parlamento haría falta, antes que una revisión de los reglamentos parlamentarios —que, en todo caso, no sería superflua—, una reforma seria de la ley electoral tendente a restringir el hoy omnímodo poder de las direcciones de los partidos políticos. La revitalización de nuestro parlamentarismo pasa por una revalorización de los políticos individualmente considerados y, en definitiva, por una mayor pluralidad de voces y puntos de vista en el debate público.

Sentado todo ello, paso a responder brevemente a las preguntas formuladas en el cuestionario.

1) Creo que sería bueno que los reglamentos parlamentarios favorecieran la posibilidad de que en los debates —o, al menos, en los debates importantes— tomaran la palabra todos los diputados o senadores que lo solicitasen. Que se institucionalizase algo así como el trámite de «inscripción para hablar». Y

creo que sería bueno, asimismo, que la fijación definitiva del orden del día de las sesiones de interpelaciones y preguntas se realizase teniendo en cuenta los sucesos de actualidad. No tiene ningún sentido que, tratándose de asuntos con amplia repercusión en la opinión pública, el debate parlamentario tenga lugar dos o tres semanas después.

No sé hasta qué punto, sin embargo, estos cambios exigirían una reforma de los reglamentos parlamentarios. Tal vez el problema sea más de práctica parlamentaria que estrictamente reglamentario.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

El control parlamentario, entendido como procedimiento para renovar, a lo largo de toda la legislatura, la relación fiduciaria que une al Gobierno con las Cortes Generales, está aceptablemente diseñado tanto en la Constitución como en los Reglamentos parlamentarios. Si descendemos del diseño del modelo general a los instrumentos específicos para hacer efectivo el instituto, y más concretamente a los que sirven para ejercitar el denominado por la doctrina control-información, la valoración ha de ser más matizada y se hace preciso distinguir entre los diferentes instrumentos. Por el contrario, los procedimientos establecidos para ejercitar el denominado control-sanción, es decir, aquellos procedimientos de cuyo ejercicio se derivan consecuencias jurídicas tangibles (aprobación de una moción de censura, denegación de una cuestión de confianza, no aprobación de un proyecto de ley, derogación de un Decreto-ley, etc.), están, salvo detalles de índole menor, bien resueltos en el Derecho parlamentario español. En el Derecho parlamentario español se observan problemas de cierta importancia como son la escasa agilidad de la tramitación legislativa ordinaria (un proyecto de ley puede concatenar ampliaciones del período de enmiendas y no aprobarse al agotarse la legislatura), las lagunas en la tramitación de los Estatutos de Autonomía y de los instrumentos para la cooperación autonómica o, entre otros muchos, la disociación entre el procedimiento presupuestario y la información y la valoración autónomas de que pueden disponer los parlamentarios pero, en cambio, el área del control parlamentario no me parece disfuncional y creo que necesita pocas reformas.

Lo que falla es la acomodación de los instrumentos de control parlamentario a la táctica opositora y falla porque en algunas legislaturas, especialmente del Congreso, la oposición busca deslegitimar al Gobierno antes que criticarlo. Con mayorías de todos los colores hemos visto cómo se utilizan los instrumentos clásicos de control-información para suplir los de control-sanción a los que la oposición no tiene acceso eficaz. Los actuales debates parlamentarios en los que se aplican los más clásicos instrumentos de control-información (interpelaciones, mociones, preguntas orales) son un remedo de la moción de censura, hasta el extremo de que se cambian sobre la marcha el contenido (no la formulación inicial) de interpelaciones, mociones, preguntas orales para «pillar» a los miembros del Gobierno. Como veremos en la siguiente respuesta, quizá

habría que introducir reformas para debatir ciertas cuestiones siempre que se establezca algún contrapeso a favor del Gobierno.

Por ende, vamos a detenernos en los instrumentos que están al servicio del control-información. Aun dentro de éstos habría que distinguir entre las diversas figuras previstas en los Reglamentos de las Cámaras y que pueden aplicar los Grupos Parlamentarios, esto es, las interpelaciones, las preguntas orales y escritas, las proposiciones no de ley (mociones en el Senado), las sesiones informativas y la petición de información.

En este ámbito concreto de los instrumentos de control-información se constata que los procedimientos que se utilizan, además de para obtener información del Gobierno, para servir al debate político en Pleno y en Comisión, están configurados de manera aceptable no sólo por los respectivos Reglamentos sino por la práctica que aplican la Presidencia y la Junta de Portavoces de cada Cámara. No obstante, acercándonos al procedimiento de la Cámara de los Comunes, se podría dejar espacio a un tipo de preguntas urgentes y abiertas para Pleno con la condición de en la mañana del día en que se formularan el Gobierno pudiera conocer la temática y siempre que la Mesa pudiera calificar si la urgencia aducida es real.

También habría que reordenar la regulación de las preguntas escritas y las Comisiones de Investigación. Puede parecer paradójico pero las previsiones del artículo 190 del Reglamento del Congreso y del artículo 169 del Reglamento del Senado provocan efectos no deseados pues se ha instaurado la práctica de la presentación absolutamente desmesurada de preguntas escritas que el Gobierno difícilmente puede responder en plazo. Las preguntas escritas tienen una función informativa que se pierde si el Gobierno no puede tramitar debidamente y si la opinión pública, a través de su publicación en el boletín oficial de las Cámaras, no puede manejar por exceso de material que, en cierta medida, es banal.

Asimismo, habría que replantearse la práctica de las Comisiones de Investigación. El artículo 52 del Reglamento del Congreso y los artículos 59 y 60 del Reglamento del Senado parecen bien equilibrados pero la experiencia demuestra que estos órganos se han transformado en sede de confrontación política donde mayoría y minoría compiten en la desautorización del adversario sin tratar de esclarecer las circunstancias que motivaron. Pero en este punto parece más necesario un acuerdo de caballeros que una reforma normativa.

Hay otro tema que rebasa el control parlamentario para abarcar toda la acción del Parlamento y que es el de las decisiones arbitrarias o limitativas de derechos que adoptan los órganos de gobierno de las Cámaras. Hay en la jurisprudencia constitucional abundantes ejemplos de reconocimiento de esos actos parlamentarios ilícitos cuya ilicitud sólo se reconoce después de concluir la legislatura. Pero este tema no de índole parlamentaria sino de buen funcionamiento del Tribunal Constitucional aunque en ocasiones afecte al control parlamentario.

ANTONIO LÓPEZ PINA

El enfrentamiento de la oposición con el Gobierno, hasta cuestionar la legitimidad de los resultados electorales de marzo de 2004, lleva al extremo con graves efectos de fractura social la política desnuda de lucha por el poder de los partidos. Por otro lado, las consecuencias regresivas de tal encono se ven potenciadas por el hecho de que, sin límites ni escrúpulos, y salvo excepción, determinados medios de difusión contribuyan diariamente a una descalificación popular de los políticos democráticamente elegidos. Nunca desde 1977 he tenido como ahora la impresión de que estamos bordeando la violencia. Antes de la guerra civil, Francisco Ayala, y más recientemente Böckenförde, se han planteado hasta qué extremo cabe al Estado de Derecho dotarse de garantías de la propia eficacia¹. La Monarquía Parlamentaria española es un caso arquetípico de hasta dónde puede una Constitución progresista cambiar el destino histórico de una sociedad². Sin embargo, garantías extramuros del Estado de Derecho, de naturaleza cultural, como el espíritu de tolerancia, la civilidad, la razón, la sensibilidad para las instituciones, el Estado de Derecho y los intereses generales o la virtud pública bien se nos dan en una cultura política como la española *ex origine* y la clase política en ejercicio los asume como noble tradición, o, en otro caso, su misma carencia acaba drásticamente fijando los límites a la acción benéfica del Derecho. El *control parlamentario del Gobierno* y su mejor desarrollo acaban a la postre siendo función, más que del Derecho, de la política y de los rasgos culturales que la caracterizan.

Los partidos no dan la impresión de estar dispuestos a una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, no digamos del régimen electoral, con merma de su estatuto directorio. Añádase a ello que no vamos a corto plazo a disponer de un clima de concordia entre Gobierno y oposición semejante al de las Constituyentes³, que es condición indispensable para mejorar el Reglamento del Congreso. De todos modos, por más que se trate en mi caso de unas *sugerencias piadosas*, la encuesta de la Revista de Teoría y Realidad constitucional tiene el mérito de reiterar, a modo de aldabonazo de la doctrina, que ha llegado el momento de conciliar la tensión entre el fin del poder de los partidos y la razón representativo-institucional de la Constitución. El lector interesado deberá interpretar mis respuestas a la encuesta en tal sentido.

El control parlamentario del Gobierno concreta nuestra arquitectura constitucional de la representatividad⁴. El control político del Gobierno por la Opo-

1 Cfr. AYALA, «Presentación»; SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid: Alianza Editorial, 1982; E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Gewissemtreibeit*, *VVDStRL*, 28/83, Berlin: Walter de Gruyter Verlag.

2 cfr. Antonio LÓPEZ PINA, *La Constitución territorial de España*, Madrid: Marcial Pons, 2006.

3 cfr. LANDELINO LAVILLA, *Política de la Memoria*, Discurso de recepción como Académico de Número, Sesión del 12 de diciembre de 2006, Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

4 Cfr. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sistema electoral, Parlamento y partidos políticos*, Madrid. Ed. COLEX, 2003; A. LÓPEZ PINA, *Democracia representativa y Parlamentarismo*, Madrid: Publicaciones del Senado, 1994.

sición es en nuestro régimen parlamentario el contrapunto del *indirizzo politico* del Gobierno (art. 97 CE). El foro de debate es, sobre todo, el Congreso de los Diputados. Los diputados y los partidos son los protagonistas de nuestra democracia representativa. El mandato de los diputados es de naturaleza representativa (art. 67.2 CE). Por un lado, la Constitución atribuye a los partidos como funciones expresar el pluralismo, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y servir de instrumento fundamental a la participación de la ciudadanía. Tal relevancia constitucional se traduce en las candidaturas electorales (arts. 6; 68; 69 CE); pero, de otro, en la preeminencia de los grupos en la vida parlamentaria (Reglamento del Congreso de Diputados).

Como fenómeno a analizar, el control parlamentario del Gobierno no es dissociable de la dogmática general de la representatividad, de la que es uno de sus pilares. De ahí que previamente a abordarlo como tema, es indispensable plantear como nudo de la cuestión cuál sea en la tradición de las Cortes Generales el *lugar* de los diputados en la Cámara como función del estatuto de los grupos parlamentarios — materia que está en el origen de la tensión entre la naturaleza representativa del mandato y el protagonismo en las Cámaras de los grupos parlamentarios.

Pues bien, en nuestra ejecutoria parlamentaria la tramitación legislativa y el debate vienen determinados en manera desproporcionada por la Junta de Portavoces. El peso de la misma se explica por las preocupaciones originarias del Congreso de Diputados, a la hora de aprobar el Reglamento de la Cámara. Justamente la *memoria* de la experiencia de la II República y la amenaza sobre el orden constitucional de las fuerzas armadas, *poder fáctico* hasta 1983, llevó a reforzar, mediante la disciplina de los grupos parlamentarios y el *directorío* de la Junta de Portavoces, la estabilidad del Gobierno de Adolfo Suárez.

Tres décadas de vida constitucional son un período apropiado para hacer balance: la experiencia acumulada muestra que, al amparo del Reglamento, la Junta de Portavoces y la dirección de los grupos parlamentarios han constreñido el debate y el papel de los diputados hasta extremos de indigencia. Ni siquiera la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵ robustecedora del mandato representativo, ha logrado poner riendas a la práctica oligárquico-partidaria en el Congreso de los Diputados.

ANTONIO PORTERO MOLINA

Entiendo, en primer lugar, que la función de control político a la que se refiere la pregunta no tiene que ver con la exigencia de responsabilidad, aunque a ella sirva cuando llegue, si llega, la ocasión de plantearla. En segundo lugar entiendo, asimismo, que la función de control se identifica aquí por el empleo de los instrumentos específicos previstos para el ejercicio de esa función y

5 SSTC 5/1983; 10/1983; 38/1999; 107/2001.

por las consecuencias que de ese empleo se derivan. Según esto, no toda la actividad parlamentaria puede ser comprendida como actividad de control del gobierno en sentido estricto. No creo, por ejemplo, que la intervención del parlamento en los procedimientos de producción normativa pueda considerarse actividad de control, sino ejercicio de la potestad legislativa en sus distintos procedimientos y con los instrumentos que en cada procedimiento se ponen a disposición de los parlamentarios para contribuir a ella, una enmienda, un debate, una votación; tampoco son actividades de control las propuestas de nombramientos o la designación de personas. En tercer lugar, será actividad de control político aquella que versando sobre la acción política del gobierno sólo produce consecuencias políticas, ya que las únicas consecuencias jurídicas que se derivarían de ella se agotan en la obligación formal del gobierno de someterse a ellas en los términos reglamentariamente establecidos.

Restringida así la «práctica del control parlamentario del Gobierno» a la que se ejerce mediante preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación o exigencia de comparecencia de los miembros del gobierno en el Pleno o en Comisión para informar de un asunto determinado, creo que la mejoría que debería exigirse consiste, sobre todo, en buscar la máxima y más directa difusión de estas actividades, preferentemente a través de la televisión pública. Resulta asombroso, por ello, que en la actualidad sea un canal privado el que en directo retransmite la sesión semanal dedicada a preguntas al gobierno. Dado el control que la mayoría ejerce sobre los grupos de oposición y teniendo en cuenta la actual y estricta alineación política de los grandes grupos privados nacionales de información, el conocimiento de la actividad de control político del gobierno, que tiene como destinatario último y esencial al ciudadano, debería ser accesible en condiciones de la máxima amplitud, de la máxima objetividad y de la máxima inmediatez y, en ese sentido, sería deseable la mediación informativa de la televisión pública. No existiendo, por la naturaleza política del control parlamentario, posibilidad de sanción jurídica de la posición que el gobierno adopte ante ese control, creo que la máxima eficacia del mismo es directamente proporcional a su mayor difusión.

En el caso específico de las comisiones de investigación, la posibilidad de que se constituyan a petición de más de dos grupos de la oposición, aún en contra de la mayoría, siendo razonable, debería contar, y eso está fuera de las posibilidades normativas, con la garantía de no ser instrumentalizadas por el inmediato y exclusivo interés de deteriorar al gobierno. Constituir las, además, compuestas con igual representación de todos los grupos sería un modo de fortalecer el control sobre el gobierno y puede ser razonable también. De momento no parece probable que esas innovaciones u otras inspiradas en la práctica alemana, se lleven a la práctica entre nosotros.

También específicamente referido a las preguntas orales que son las que tienen interés inmediato para los ciudadanos, creo que no estaría de más dar preferencia a las formuladas por los grupos de la oposición y limitar, casi hasta suprimir la posibilidad de que los parlamentarios de la mayoría utilicen este instrumento de control para ofrecer al gobierno ocasiones de explicar su acción

de gobierno o, incluso, oportunidades para criticar a la oposición o a gobiernos anteriores.

ANTONIO PORRAS NADALES

El control parlamentario del gobierno constituye en primer lugar la tarea fundamental de la oposición: lo que significa que, más allá del paradigma tradicional de la división de poderes, la cámara se configura como la arena principal donde se desenvuelven las relaciones entre mayoría y oposición. En consecuencia todo sistema de cuotas orientado a atribuir cupos de números de iniciativas según el número de miembros de cada grupo parlamentario debería ser revisado para establecer mecanismos que primen a la oposición. En relación con las iniciativas de control político en sentido estricto, la aritmética tendría que operar siempre de forma inversa, favoreciendo a los grupos que en cada momento de la vida parlamentaria están en la oposición.

En segundo lugar debe tenerse en cuenta que un instrumento indirecto para desustanciar la función de control parlamentario consiste en el manejo interesado de la agenda parlamentaria por parte del gobierno y la mayoría para dilatar en el tiempo y enfriar políticamente determinadas iniciativas. Todo mecanismo que tienda a alejar la agenda parlamentaria de la agenda política general (marcada generalmente por los *media* y por otros actores relevantes) contribuye a disminuir el protagonismo del parlamento en el conjunto del sistema. El considerable éxito que han alcanzado las preguntas semanales de actualidad debería servir de ejemplo para introducir en la agenda parlamentaria un determinado porcentaje de iniciativas de «línea caliente» que respondieran adecuadamente a las exigencias de instantaneidad requeridas por las democracias contemporáneas, con la perspectiva de agrupar temáticamente en su caso determinadas propuestas de iniciativas con una proyección instantánea o de tramitación inmediata en la agenda parlamentaria.

En tercer lugar debe prestarse atención al dato de que las peculiaridades que la acción pública propia del contexto del estado social avanzado imponen a veces unas exigencias de control que pueden o deben desagregarse temáticamente en torno a determinadas políticas públicas, cuyo desarrollo en la práctica tienen un carácter autónomo y a veces perfectamente diferenciado del resto. La figura de las reprobaciones individualizadas de ministros o consejeros ha quedado reiteradamente minusvalorada tras el postulado de la responsabilidad política «general» del gobierno. La enorme diversidad de ámbitos temáticos afectados por la amplia y compleja actividad intervencionista del gobierno en el estado contemporáneo genera una multiplicidad de espacios de gestión pública (y por lo tanto de responsabilidad política) que no se ajustan adecuadamente a una comprensión sintética y unitaria de la responsabilidad gubernamental, seguramente más adecuada para un modelo ya superado o desfasado de acción propia del contexto abstencionista del estado liberal. En la práctica puede haber ministros o consejeros con una brillante gestión coexistiendo con otros que ac-

túan de forma deficiente generando resultados ineficientes. La vía de la reprobación individual adecuadamente orientada por la oposición debería ser una opción congruente en estos supuestos.

En cuarto lugar y en relación con el control del ejecutivo debe atenderse a las experiencias de comparecencias de cargos públicos ante la cámara con anterioridad o en paralelo a su nombramiento, tanto cuando se trata de nombramientos para ocupar cargos del propio ejecutivo como de altos cargos de otras instituciones: se trata de una experiencia que se inspira en el modelo estadounidense y que probablemente tiene una vía de desarrollo fructífero en un futuro inmediato del sistema parlamentario europeo.

CONTROL Y EFICACIA

2.ª Más concretamente, ¿qué medidas específicas serían en su criterio pertinentes para reforzar la eficacia de los instrumentos de control puestos a disposición de los parlamentarios uti singuli?

MANUEL ALBA

Ver respuesta 1.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Las consideraciones esbozadas al contestar a la primera pregunta son traídas de nuevo para hacer lo propio con la segunda, dado el parlamentarismo de grupos tan acentuado que reina en nuestro sistema político.

Sólo quiero destacar la importancia que tiene para el control ejercido por el parlamentario «uti singuli» que la información y documentación de la que pueda disponer sea seleccionada y apropiada y no masiva e indiscriminada. Para ello los servicios administrativos y profesionales de apoyo en este campo deberían reforzarse en el futuro.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Sobre los parlamentarios individualmente considerados ya he dicho lo que pienso: deberían tener mucho más espacio. Y no sólo en el uso de la palabra, sino también en el requerimiento de información al Gobierno. Pero, de nuevo, quizá el derecho vigente bastase. El art. 7 del actual Reglamento de Congreso sólo exige que las solicitudes de datos, informes y documentos provenientes de los diputados se hagan «previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario». Esto no significa necesariamente consentimiento o autorización.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

No querría ser muy escéptico sobre la posibilidad de ampliar los instrumentos de control de los parlamentarios *uti singuli* pero creo que nuestro sistema político, a causa principalmente de la circunscripción provincial y del sufragio proporcional, da preeminencia al Grupo Parlamentario (como expresión del partido en sede parlamentaria) sobre el parlamentario individual. Con este punto de partida considero que potenciar las facultades inspectivas y de control de los parlamentarios podría ser una fuente de conflictos pues toda ampliación de estas facultades sería a costa de similares facultades de los Grupos Parlamentarios.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Compartimos con la Revista Teoría y Realidad constitucional la fe en la fuerza normativa del Derecho. De todos modos, antes de responder a la pregunta, fuerza es llamar la atención sobre una premisa fundamental: El *control parlamentario del Gobierno* y su mejor desarrollo acaban siendo a la postre función, más que del Derecho, de los rasgos culturales que caractericen a la política.

Nuestro régimen parlamentario está marcado por la preeminencia del grupo en el desarrollo de las tareas: los diputados deben inscribirse obligatoriamente en un grupo (art. 25 RC); los grupos determinan la Mesa, la Junta de Portavoces, la Comisión Permanente, la presidencia de las Comisiones; los grupos intervienen en la sesión de investidura (art. 171 RC), en el debate sobre la moción de censura (art. 177.2 RC), en las interpelaciones al Gobierno (art. 183.2 RC); en los debates sobre proposiciones de ley y mociones (art. 195 RC); los grupos protagonizan el procedimiento legislativo (art. 110.3; 89; 113.2; 151.4; 110.1 RC); solo el grupo puede presentar enmiendas a la totalidad, mantener vivas enmiendas para su discusión en pleno o sustituir preguntas e interpelaciones ordinarias por preguntas e interpelaciones urgentes. Tanto en la función legislativa como en la función de control, el grupo determina el curso político a seguir. Singular es el instituto de la ponencia, en la que se tejen los acuerdos políticos —excepcionalmente, se garantiza al diputado la posibilidad de distanciarse del propio grupo parlamentario votando en conciencia⁶.

Tal predominio, hasta extremos de dirección férrea y enmudecimiento práctico de los diputados, de los grupos parlamentarios en las cámaras legislativas no se compadece bien con el mandato representativo (art. 67.2 CE). Ciertamente, que el robustecimiento de la dirección de los grupos parlamentarios y de la Junta de Portavoces obedece al proyecto de racionalizar la vida parla-

6 MIGUEL AZPITARTE, *Lo statuto del Parlamentare nella Giurisprudenza del Tribunale Costituzionale. Sulla democrazia rappresentativa in Spagna: dalla norma alla realtà costituzionale*, *Nomos*, n.º 1, Roma: 2004.

mentaria. De todos modos, no podemos mantenernos insensibles al hecho, de que el voto ponderado en la Junta de Portavoces agosta el debate en el Congreso de Diputados y, por ende, desnaturaliza nuestro parlamentarismo.

La tensión entre disciplina partidaria y mandato representativo se plantea, así, doblemente, en sus polos de la relación de los diputados con su circunscripción y del *lugar* de los diputados en el debate y los trámites parlamentarios. De un lado, la elección popular de los diputados depende de su inserción en listas de partido, hasta extremos de difuminación de la personalidad del político en la relación con los electores de cada circunscripción —en la práctica, la ley de hierro de la oligarquía partidaria rige la confección de las listas de candidatos. Las inercias del electorado se cohonestan con el despropósito institucional hasta el extremo, de que incluso en las elecciones al Senado los electores tendrían abierto optar por personalidades que aparecen con nombres y apellidos en las candidaturas, tienden, por la ley del menor esfuerzo, a votar listas de partido. De otro lado, en el Congreso el mandato imperativo impuesto por la dirección de los grupos parlamentarios hace al diputado, en la práctica, irrelevante —lo que no puede por menos de afectar al control parlamentario del Gobierno, a la imagen del régimen parlamentario y, por extensión, a la legitimidad del orden constitucional y de la democracia.

Si tal es el nudo de la cuestión, veamos de qué márgenes dispone el legislador para hacer justicia al mandato constitucional.

2.1. Pues bien, con el límite de la lealtad y la disciplina partidaria a las siglas bajo las que han sido elegidos y de la articulación en grupos parlamentarios en las cámaras (art. 6 en relación con los arts. 68 y 69 CE), el legislador habría, en aras de mejorar nuestra democracia representativa, de fomentar la autonomía de los candidatos, electores y diputados electos y de sus lazos con la circunscripción.

La naturaleza representativa del mandato encomienda al legislador una intervención reguladora de grupos y partidos pendiente desde las mismas Constituyentes. La ley podría obligar a los grupos a reconocer la facultad de los diputados de solicitar autorización del grupo para votar en conciencia; asimismo, a imponer la *publicidad* del debate interno de los grupos parlamentarios; en fin, a especificar las responsabilidades políticas del diputado cuando se distancie de la posición del partido bajo cuyas siglas ganó su acta de diputado.

Algunas medidas se imponen como alternativa a la regulación vigente:

2.1.1. En primer lugar, ha llegado el momento de robustecer institucionalmente a la Mesa del Congreso. Ciertamente, que no todos los grupos parlamentarios tienen representación en la misma. Pero en ello reside justamente su virtud, en cuanto instituto al servicio de la democracia representativa. Si la memoria no me es infiel, el acuerdo de una Mesa en la que Luis Gómez Llorente era primer Vicepresidente, a propuesta del presidente Landelino Lavilla, de 1979, estableció la convención de que los miembros de la Mesa se pronunciaran en tal que componentes de la misma y con independencia de las posiciones del propio grupo parlamentario al que pertenecían. Un reforzamiento semejante de la Mesa podría tener como apoyos la neutralidad obligada de pre-

sidente y vicepresidentes en las votaciones y la aleatoriedad de la ocupación de las secretarías.

Adicionalmente, la experiencia comparada nos muestra ciertas innovaciones del Reglamento parlamentario dignas de consideración:

2.1.2. *Voto particular por escrito*. El diputado podría matizar la posición del propio grupo mediante un *voto particular por escrito* que sería registrado en las Actas de las sesiones parlamentarias.

2.1.3. *Facultad de dirigir a la Mesa explicaciones escritas de voto*. El turno de palabra en los debates debe dejar de ser monopolizado en términos excluyentes por los grupos parlamentarios. Podría reconocerse a los diputados la *facultad de dirigir a la Mesa explicaciones escritas de voto*, que la Presidencia considerara hasta tal extremo expresivas del pluralismo interno de un grupo parlamentario, que fueran dignas de una intervención.

2.1.4. *Preguntas incidentales al diputado en el uso de la palabra*. El Presidente de la Cámara podría, a demanda de diputados, consultar al parlamentario en el uso de la palabra, si admitiría que se le hicieran *preguntas incidentales*.

2.1.5. *Suspensión de la disciplina de voto del grupo parlamentario*. Cabría abrir la posibilidad para cada legislatura de un número de asuntos, en los que se dejara a los diputados libertad de voto en conciencia. A título de ejemplo, en ocasiones como la decisión de trasladar de Bonn a Berlín la capital federal, la ley sobre interrupción legal del embarazo ... los diputados en el *Bundestag* alemán fueron liberados de la *disciplina de voto del propio grupo parlamentario*. En aquellas memorables sesiones, el Parlamento alemán hizo realidad la idealización de Carl Schmitt de foro público *en el que se llega a la verdad parlamentando*⁷ y ganó decididamente en magnificencia.

2.1.6. *Iniciativa legislativa personal de los diputados*. Ha llegado el momento de que los diputados puedan presentar proyectos de ley de acuerdo o con independencia del grupo parlamentario al que pertenezcan.

2.2. Tales me parece que podrían ser las bases sobre las que alzar los institutos de exigencia de responsabilidad al Gobierno por parte de la oposición: *las comisiones de investigación, las preguntas y las interpelaciones*. Con independencia del uso que la oposición haga de preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación e intervenciones en debates *ad hoc*, el concurso de aquella es indispensable para producir la síntesis que constituye el *interés público*. Lo que sucede es que su efectividad pasa, a mi juicio, necesariamente por el reforzamiento del estatuto del parlamentario frente a la Junta de Portavoces y la dirección de los grupos: los mecanismos de control al Gobierno deben ser, así, constitucionalmente interpretados como prerrogativas de las minorías parlamentarias integradas por unos diputados de un realzado papel institucional.

7 CARL SCHMITT, *Die Geistesgeschichte des heutigen Parlamentarismus*, Berlin: Duncker & Humblot, 1927.

2.2.1. Las *comisiones de investigación* son aprobadas por el Pleno del Congreso a propuesta del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 52 RC). Para constituir la comisión se requiere la mayoría simple (art. 78 RC). Coherentemente, con cuanto acabo de avanzar sobre una mayor relevancia institucional de los diputados, convendría reducir el *quorum* para crear una comisión de investigación: conforme al art. 44 de la Ley Fundamental alemana, por ejemplo, basta la cuarta parte de los miembros del *Bundestag* para solicitar la creación de una comisión de investigación.

2.2.2. *Preguntas e interpelaciones* podrían también permitir al diputado individual mayores márgenes de acción. En el actual Reglamento del Congreso, la Mesa tiene facultad para no admitir preguntas por considerarlas de exclusivo interés personal. Pues bien, en aras, de un mejor control parlamentario del Gobierno, debería regir una presunción *iuris tantum* de la pertinencia de las preguntas formuladas (arts. 186.1 RC).

ANTONIO PORTERO MOLINA

Ver respuesta 1

ANTONIO PORRAS NADALES

La deriva grupocrática de los parlamentos contemporáneos conduce inevitablemente a desplazar a los parlamentarios individualmente considerados hacia un rol secundario. En este contexto el ámbito propio del diputado individual parece que tiende a ubicarse en la esfera de la representación personalizada de los intereses propios de su correspondiente circunscripción; o sea, en una proyección de tipo «micropolítico».

Desde esta perspectiva parece que más que instrumentos adicionales de control lo que pueden necesitar los diputados individuales son instrumentos de información y comunicación: fundamentalmente los que derivan de la generalización de las nuevas tecnologías, con disponibilidad de *webs*, de *blogs*, o de canales de información y comunicación con el tejido social de la circunscripción a la que representan. El uso de las nuevas tecnologías se configura aquí como un instrumento que debe permitir mejorar las tareas representativas propias de los diputados individuales.

CONTROL JUDICIAL Y CONTROL PARLAMENTARIO

3.^a *¿Qué relaciones y que equilibrios deberían existir entre el control judicial y el control parlamentario de la acción del Gobierno?*

MANUEL ALBA NAVARRO

Si entiendo bien la pregunta, esta incidiría de manera directa en el ámbito de las Comisiones de Investigación. Si es así, creo pertinentes las siguientes reflexiones:

- a) A mi juicio existe una imposibilidad constitucional (ex. Art. 76 CE) de impedir la coexistencia de ambas esferas de control.
- b) Juzgados y Cámaras se mueven en planos distintos, aunque tangentes. La verdad judicial puede no ser la verdad política y viceversa. Esto debe quedar claro.
- c) El diferente ritmo propio de la Justicia y el Parlamento lleva siempre a que el pronunciamiento político preceda de manera notable en el tiempo a la decisión judicial. La concordancia o no tiende a convertirse así en irrelevante si tenemos en cuenta el factor tiempo.
- d) Sólo cabe expresar un deseo: es el respeto mutuo el que debe presidir ambas actuaciones. Una Cámara que interfiera o perturbe de manera consciente las investigaciones judiciales actuará claramente en contra del interés general. Un juzgado excesivamente celoso de sus prerrogativas (que de todo ha habido en el pasado), irá con toda probabilidad en contra del principio de actuación compatible y separación de poderes que parece predicar el art. 76 de la CE.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

En mi opinión, muy basada en lo vivido en muchos años de servicio parlamentario, el criterio que debe presidir las relaciones entre el control judicial y el parlamentario del Gobierno es el de la separación. Son dos caminos distintos que deben transcurrir a lo sumo paralelos bajo la regla de evitar cualquier tipo de confluencia.

No veo otro equilibrio efectivo entre los dos órdenes de control que el conocimiento exacto por parte de los autores —parlamentarios y jueces— de su misión, es decir, el control y enjuiciamiento político por unos, los parlamentarios, y el jurídico por otros, los jueces, unido al ordenado empleo de los medios idóneos para lograr un fin u otro.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Siempre he creído que el control judicial y el control político son mutuamente independientes, porque aplican criterios distintos y producen consecuencias diferentes. Las exigencias de la legalidad deben cohonestarse con las exigencias de la democracia, sin que ninguna de ambas pueda aspirar a anular a la otra. Aquí tradicionalmente el riesgo ha sido caer en la idea, bastante en

boga hace algunos años, según la cual cuando una cuestión está *sub judice* el Parlamento no puede debatir sobre ella, ni en su caso investigar. Esto es equivocado y, disculpándome por la auto-cita, así lo argumenté en mi trabajo *La criminalidad de los gobernantes*. Hoy en día, parece gozar de cierto predicamento la idea contraria, según la cual los tribunales deberían abstenerse de interferir en asuntos políticamente vivos. Me parece que ello es igualmente equivocado, por idénticas razones.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Éste es una de los temas que más exigen una reflexión de los cultivadores del Derecho público porque actualmente existe el riesgo de desvirtuar el principio de separación de poderes. Es necesario reelaborar una línea divisoria que devuelva a sede parlamentaria decisiones políticas que deben juzgar los representantes de los ciudadanos pero no los órganos del Poder Judicial que han de juzgar con parámetros de legalidad. Existe el riesgo de forzar la acción inspectiva de los Tribunales que siempre puede agarrarse a elementos formales secundarios como es, por poner un reciente ejemplo, el contenido de la memoria económica que exige el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para los proyectos de reglamento. Por seguir ese ejemplo, la decisión de trasladar la sede de un órgano administrativo se debe insertar en las funciones directivas que corresponden al Gobierno en virtud del artículo 97 de la Constitución y por ello enlazan con la función de control de la acción del Gobierno del artículo 66.2 de la propia Constitución. Ir más allá de esta conexión acción del Gobierno/control parlamentario conlleva politizar la Administración de Justicia y atribuir al Poder Judicial una función de control gubernamental que no le corresponde.

Estas situaciones se producen porque ha desaparecido en España (si es que en algún momento existió) la noción de que los Gobiernos, buenos o malos, han de gobernar y de que sólo los electores deben juzgar la acción del Gobierno. Dicho de otra manera, que se debe dejar gobernar al Gobierno y que ha de ser el cuerpo electoral (o el propio Parlamento si decide romper la relación fiduciaria que le vincula al Gobierno) el único Juez de esa acción. Como esa noción ha desaparecido, todos los partidos políticos de oposición y en todos los niveles (estatal, autonómico, local) intentan ganar la complicidad del Poder Judicial en sus estrategias de lucha, cuando no de deslegitimación, del adversario.

Es cierto que en nuestro ordenamiento, tras la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, han desaparecido los antaño denominados «actos políticos» por lo que cualquier acto revestido de forma administrativa es controlable ante los Tribunales máxime cuando, como señalaron en su momento Carlo Guarnieri y Patrizia Pederzoli (*Los jueces y la política. Poder judicial y democracia*, Taurus, Madrid, 1999), en democracia no hay una solución óptima a las relaciones entre el Juez y la política porque

parte de la doctrina y la propia práctica judicial rechazan la figura del Juez «ejecutor» de la Ley.

Así las cosas, y dado que es difícil el ejercicio de la autocontención de los partidos, parece necesario confiar en la autocontención de los órganos del Poder Judicial. ¿Sobre qué bases? Sobre la base de la responsabilidad política. Quiere ello decir que a la hora de admitir ciertas demandas del orden contencioso-administrativo o a la hora de dictar sentencias en dicho orden sería conveniente delimitar jurisprudencialmente, más allá de cuando se haya producido una grosera conculcación del procedimiento administrativo o se haya vulnerado el orden constitucional o legal de competencias y atribuciones, qué materias no son administrativas en el sentido de que no se insertan en la dirección de la Administración a que se refiere el artículo 97 de la Constitución. Las que no tengan cabida en la atribución de la dirección administrativa sólo deberían ser juzgadas por el Parlamento. Esa línea divisoria se ha de reconstruir doctrinal y jurisprudencialmente para esclarecer las materias que han de ser debatidas en sede parlamentaria.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Ambos controles tienen distinta naturaleza: el control judicial se ejerce a partir de un cuerpo normativo vigente y no disponible para el órgano que ejerce el control; en su caso, puede comportar una penalización. El control parlamentario tiene naturaleza política. Las minorías parlamentarias tienen la facultad de recurrir sucesiva o simultáneamente a ambos.

En el caso de las comisiones de investigación, el apdo. 5.º del art. 52, Reglamento del Congreso de los Diputados, y el apdo. 5.º del art. 60, Reglamento del Senado, prevén que, cuando proceda, se dé traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones correspondientes del dictamen de las comisiones de investigación.

Ciertamente, en España gobiernos de distinto color político en dificultades, jugando a ganar tiempo a fin de eludir responsabilidades, han estado interesados en imbricar el control judicial y el control parlamentario. En cada caso, se ha tratado siempre de una práctica política inconstitucional. Se trata de dos institutos ajenos, en principio. Cuestión distinta es, que los presidentes del Poder judicial y del Congreso de los Diputados cultiven una relación leal de colaboración institucional y convengan moderar, concertando o disociando en el tiempo, procesos judicial y parlamentario que tienen el mismo asunto como tema.

ANTONIO PORTERO MOLINA

Los dos controles son compatibles, y deben seguir siéndolo, con las precisiones establecidas en el artículo 52. 4 y 5, RCD y 60. 3 y 5, RS.

ANTONIO PORRAS NADALES

La tradición europea de configurar control parlamentario y control judicial como circuitos separados y excluyentes parece haber producido al cabo del tiempo un cierto efecto esterilizador sobre la esfera del control político propio de las cámaras, debido a la inevitable inflación que viene experimentando históricamente el control judicial; al menos si se compara el modelo europeo y español con la experiencia propia del sistema presidencial norteamericano.

Al cabo del tiempo, el espacio propio de la responsabilidad política (y de la función de control parlamentario donde ésta tiene su sede) parece quedar diluido ante la presunción de que toda actuación irregular de los gobernantes deriva inevitablemente en cauces de procesamiento y de control jurisdiccional: es decir, en un tipo de responsabilidad que debe depurarse ante los tribunales y no ante las cámaras. El desgraciado apogeo de grandes casos de corrupción en las democracias occidentales desde las décadas finales del pasado siglo ha contribuido a reforzar este espejismo, estimulando adicionalmente la idea de que el único control operativo sobre los gobernantes debe ser el jurisdiccional, y a ser posible mediante la vía procesal penal.

Reabrir el debate sobre la adecuada ubicación de ambos circuitos de control constituye un desafío científico de considerable importancia, fundamentalmente en el sentido de llegar a concebirllos como circuitos secantes y no como ámbitos perfectamente separados y excluyentes. Ello debe implicar en primer lugar un adecuado aprendizaje en la práctica parlamentaria sobre lo que es y lo que debe exigirse en clave de responsabilidad política, imponiendo en su caso perspectivas de reprobación individualizada. Es decir, se debería tratar de alejar los instrumentos argumentativos del debate parlamentario del riesgo de caer en pautas de inspección o tramitación sumarial, e incluso de los simulacros de pura acusación penal para situarse en las claves argumentativas propias del debate político, permitiendo así una coexistencia entre ambos circuitos de control.

CONTROL Y PRESUPUESTOS

4.^a ¿Qué controles cree que deben introducirse, tanto sobre cumplimiento de los anuales Presupuestos Generales del Estado, como de los acuerdos parlamentarios adoptados en debates producidos al hilo de la tramitación de mociones y proposiciones no de ley?

MANUEL ALBA NAVARRO

En relación con la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, considero que el problema es previo al control. Se sitúa, más bien, en el ámbito de la información. No existe Gobierno alguno en el mundo capaz de ejecutar al 100% un Presupuesto como sale de las Cámaras.

Lo oportuno es, por ello, poder acceder a una información más amplia, transparente y actualizada que aquella de la que disponen los parlamentarios. Para esto deberían servir las Oficinas Presupuestarias y, sobre todo, el acceso a las bases de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Respecto a las mociones y proposiciones de ley, los Gobiernos vienen informando periódicamente sobre su cumplimiento. Sorprende, en relación con ello, la escasa exigencia por parte de diputados y senadores. Sólo la conciencia de la ausencia de valor jurídico vinculante puede justificar esta actitud.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Una de las deficiencias mayores que presenta el control parlamentario del Gobierno concierne al seguimiento del grado de cumplimiento por parte de aquél de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de los acuerdos parlamentarios en general. Por desgracia la regla «apruebo y olvido» está bastante extendida.

Las Comisiones sectoriales deberían jugar un papel mucho más activo en esta materia en el futuro. Una subcomisión, grupo de trabajo o quizá ponencia permanente debería emitir por mandato reglamentario y con periodicidad prefijada —¿trimestral como regla general? ¿mensual en el caso de la ejecución de los Presupuestos?— un informe. Este informe debería ser debatido, también con cadencia temporal predeterminada, y dar lugar a una resolución de la Comisión en la que se reflejara el juicio político que mereciera la ejecución de que se tratara.

Para poder desarrollar en las debidas condiciones la tarea de control esbozada, los parlamentarios precisan una importante ayuda técnica, basada en la objetividad y prestada por los servicios profesionales de las Cámaras. A tal fin, y en lo concerniente de modo específico al control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, es urgente la siempre anunciada y nunca plasmada puesta en marcha de la Oficina Presupuestaria en las Cortes Generales.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Disto de ser un buen conocedor del derecho presupuestario, pero no creo que haya graves lagunas legales en el control del gasto público. En cuanto a la conveniencia de introducir controles sobre el cumplimiento «de los acuerdos parlamentarios adoptados en debates producidos al hilo de la tramitación de mociones y proposiciones no de Ley», mi postura es negativa: sería inconveniente. Lo característico de las mociones es precisamente carecer de fuerza vinculante. Se trata de tomas de posición política de las Cámaras que, como tales, no tienen más valor que el simbólico y, en su caso, el exhortativo. Que se cumplan o no se cumplan no es un problema jurídico, sino meramente político.

Pero hay más: los reglamentos parlamentarios deberían ser particularmente cuidadosos en no desdibujar la frontera entre los actos que son vinculantes y los que no lo son. Si el Parlamento quiere obligar a hacer o no hacer algo, tiene los instrumentos para ello: aprobar una ley, denegar un crédito presupuestario, etc. Intentar revestir del aura de lo obligatorio lo que no es más que una declaración política no sólo atenta contra la seguridad jurídica, sino que desvirtúa las relaciones entre Parlamento y Gobierno. En efecto, pensar que las mociones o proposiciones no de ley tienen algún tipo de fuerza vinculante implica admitir que el Parlamento tiene encomendada lo que algunos llaman una «función de impulso». Yo pienso que esta pretendida función del Parlamento es más propia de un régimen de asamblea —lo que italianos solían denominar la «centralidad del Parlamento»— que de un genuino régimen parlamentario. El art. 97 de la Constitución española es claro al encomendar la dirección de la política interior y exterior al Gobierno.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

En principio, las previsiones del artículo 199 del Reglamento del Congreso, en relación con las previsiones de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, configuran bien la función de control parlamentario sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. La pregunta es muy aguda acerca de los compromisos financieros que derivan de las proposiciones no de ley y de las mociones pues siempre existe el riesgo de aprobar con cierta alegría mandatos al Gobierno a sabiendas de que no siempre se van a cumplir. Quizá cabría la posibilidad de reformar el Título X del Reglamento del Congreso y el Título VII del Reglamento del Senado alguna previsión similar a la que establece el artículo 111 del Reglamento del Congreso en el sentido de que las iniciativas que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos requirieran la conformidad del Gobierno. Pero eso cercenaría las posibilidades de orientación política de las Cámaras. Al final, hay que volver a buscar fórmulas no normativas que siempre serán más eficaces si se acuerdan bien.

ANTONIO LÓPEZ PINA

En su momento, el Consejo de Estado remitió una Memoria al Gobierno (1988) criticando la desnaturalización por la mayoría de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para fines legislativos ajenos a la misma. Comparativamente, el Gobierno Rodríguez Zapatero ha mejorado el expediente de anteriores gobiernos en lo que concierne a la observancia de la ley y al cumplimiento de los Presupuestos.

Las preguntas, las interpelaciones y las mociones que ofrece el Reglamento del Congreso de los Diputados son instrumentos suficientes de control.

ANTONIO PORTERO MOLINA

Dada la naturaleza política de las mociones y proposiciones no de ley, creo que la regulación de mecanismos de control sobre su cumplimiento es más que discutible en la mayoría de los casos. De hecho, si se aprueban es gracias al voto de la mayoría que en ningún caso aceptará mociones o proposiciones que contengan obligaciones jurídicamente exigibles al gobierno. El impulso político que contiene agota sus efectos políticos en el propio acto de su presentación y de su aprobación y no creo que vinculen jurídicamente al gobierno.

ANTONIO PORRAS NADALES

La creación de oficinas de control presupuestario constituye una iniciativa ya experimentada, aunque en la práctica, debido al alto grado de tecnificación de los instrumentos de control financiero, su trascendencia político-parlamentaria resulta ser bastante secundaria.

En cuanto a la idea de asegurar el cumplimiento por parte del ejecutivo de acuerdos o resoluciones aprobados por las cámaras constituye una estéril vía de perseguir la cuadratura del círculo, reiterando la vieja y desfasada teoría del «*indirizzo politico*» cuyas coordenadas históricas y políticas no parecen en absoluto vigentes en la actualidad. Se sigue ignorando en gran parte de España que el ideal subyacente del «gobierno del parlamento» resultó patéticamente caricaturizado en la experiencia del bienio de la «pinza» en el Parlamento de Andalucía (años 1994-96), demostrándose empíricamente su inadecuación al vigente modelo del parlamentarismo racionalizado.

Pese a la impecable brillantez teórica con que la doctrina italiana ha defendido (y sigue en parte defendiendo) la vieja teoría del *indirizzo politico*, deben recordarse una vez más las excepcionales circunstancias de la política italiana que presidieron la gestación de tal doctrina: un Partido Comunista cuasi mayoritario condenado a ser oposición y en consecuencia dispuesto a apoyar desde el parlamento determinadas estrategias de gobierno. Aquel excepcional contexto consociacional no parece en absoluto vigente en la actualidad y mucho menos en España.

Por más que tal enfoque fuera importado a la esfera autonómica española vía catalana, tampoco podemos considerar aplicables las coordenadas consensuales propias del momento de la transición y de las primeras etapas de la andadura constitucional al contexto presente, donde el sesgo bipolar parece contribuir a reactualizar el recurrente modelo «Westminster».

Empeñarse dentro de este contexto histórico e institucional en reforzar las vías de control que aseguren un adecuado cumplimiento de las resoluciones parlamentarias por parte del ejecutivo constituye una ilusoria vía de salida. Las decisiones de «impulso» de las cámaras sólo pueden encontrar plasmación en la realidad contando con la voluntad positiva del propio ejecutivo, por lo

que toda innovación reglamentaria en este sentido resultará puramente gratuita, contribuyendo así a confundir más que a clarificar las posiciones respectivas de las distintas instituciones.

CONTROL Y DERECHO EUROPEO

5.^a ¿Es necesaria o conveniente alguna forma de control parlamentario a la no transposición «en plazo» de las Directivas europeas al Derecho Interno?

MANUEL ALBA NAVARRO

Creo que esta cuestión merecería una reflexión bastante más amplia, que excede con mucho de la naturaleza de esta encuesta. El verdadero interrogante a mi juicio es si la participación parlamentaria en la fijación y control de las políticas europeas o comunitarias resiste en España la comparación con otros países de la UE. La concreta cuestión de la transposición de las Directivas —en plazo o no—, no me parece, ni de lejos, la más preocupante de las cuestiones a plantear.

Si hay que optar por una respuesta simple esta sería: sí, sí es conveniente.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

No me parece necesaria ni conveniente la articulación de formas específicas de control parlamentario en lo tocante a la no transposición en plazo de los directivos europeos al Derecho interno.

Estimo que bastan a tal fin los cauces ordinarios de control, sobre todo si se perfeccionan en un nuevo Reglamento. Si el control parlamentario no se lleva a cabo cumplidamente en esta materia es porque no se hace el uso debido de los cauces generales de control para el propósito al que nos referimos.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Tampoco estoy seguro que esto fuese necesario, entre otras razones porque no todas las directivas han de ser transpuestas por el Estado. Cosa distinta es que hubiera un seguimiento parlamentario permanente y sistemático de la observancia del derecho comunitario por parte de todas las autoridades españolas. Esta sería una actividad de índole inequívocamente parlamentaria. Pero una vez más el problema parece ser de práctica parlamentaria, más que otra cosa, ya que la Comisión Mixta para la Unión Europea existe desde 1994.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

Muy recientemente, el Consejo Constitucional francés ha acabado aceptando la primacía del Derecho comunitario, en la misma línea que lo había hecho el Consejo de Estado, y no ha entrado a examinar recursos contra leyes que desarrollan directivas. El Derecho comunitario requiere todavía esfuerzos importantes de los Estados miembros para asegurar su primacía y vigencia por lo que todo lo que se haga en esta dirección parece conveniente y necesario. Por ende, debería reformarse nuestro Derecho parlamentario para asegurar un mejor control de la transposición de las Directivas.

ANTONIO LÓPEZ PINA

Al paso de los años, la directiva ha devenido un instrumento normativo de regulación tan detallada de una materia, que ha desposeído a los Estados de la facultad de elegir la forma y los medios para su puesta en práctica⁸. En la práctica, el legislador comunitario ha difuminado en demasiados casos la diferencia jurídica entre directiva y reglamento. En cualquier caso, cuando la directiva afecta a una materia sujeta a reserva de ley en el ordenamiento interno, el parlamento nacional debe prestar su concurso —por más que el mismo pueda, a renglón seguido, delegar en el gobierno. La delegación legislativa se ofrece en tales casos como la figura normativa idónea para la transposición de directivas al ordenamiento jurídico de los Estados miembros. Al respecto son posibles diversas suertes de control político, con la finalidad no tanto de asegurar el respeto a las bases de la delegación, cuanto de que se realice en plazo la tarea asignada⁹.

En España, la no-transposición o la transposición-fuera-de-plazo de la directiva europea al Derecho interno gravita sobre la relación Estado-Comunidades Autónomas. La fase descendente de aplicación del Derecho europeo hace necesario conciliar la eficacia con el respeto que dicha aplicación ha de observar respecto de la distribución territorial de competencias: deberá ser llevada a cabo por quién ostente la competencia sobre la materia en cuestión, el Estado central o los entes territoriales. De todos modos, la respectiva autonomía ejecutiva y presupuestaria deberá ser coordinada al fin de la aplicación uniforme del Derecho comunitario.

Que en un Estado compuesto como el español no tenga que haber *«forzosamente correspondencia entre el sujeto de la obligación internacional y quién deba cumplir con esa obligación en el ordenamiento interno»*¹⁰, da lugar a

8 JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La directiva desde la perspectiva constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

9 IGNACIO GUTIÉRREZ, *Los controles de la Legislación delegada*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995).

10 ALBERTO PÉREZ CALVO, *Estado autonómico y Comunidad Europea*.

problemas particulares. En su caso, la inacción de los entes territoriales y la consiguiente responsabilidad de España ante la Unión Europea, no debieran dar pie al Estado central para autoinvertirse de competencias que alteraran el sistema interno de distribución. Por lo que a la responsabilidad financiera derivada de un incumplimiento concierne, parece que debería ser compartida por el Estado y los entes territoriales. Tal es la solución adoptada en el art. 104 Ley Fundamental de Bonn: *«La Federación y los Länder asumen conjuntamente las consecuencias de una infracción de las obligaciones supranacionales o internacionales de Alemania conforme a la distribución de competencias y tareas en el seno del Estado. Los reintegros financieros que afecten a varios Länder con destino a la Unión Europea son asumidos en una relación de 15 a 85 por la Federación y los Länder; el conjunto de los Länder asume solidariamente el 35% del total conforme a un criterio de distribución general, mientras que el 50% restante recaerá sobre la hacienda de los Länder que hayan dado lugar a tal reintegro en proporción al importe de los recursos percibidos. Por ley federal adoptada con el concurso del Bundesrat se desarrollará este precepto».*

De todos modos, la obligación de lealtad comunitaria (art. 10 TCE) impone respetar los plazos en la transposición. La sensibilidad de nuestros parlamentarios respecto de los asuntos europeos y del Derecho comunitario es, reconozcámoslo benevolentemente, menor, cuando no inexistente. La pregunta de la encuesta no es, así, inocente: tal vez ha llegado el momento, de que la Mesa del Congreso cobre conciencia de la necesidad de hacer de las Cortes una institución custodiadora de la observancia de los plazos en la transposición de las directivas. Las Cortes podrían exigir, por ejemplo, al Gobierno que explique, por qué razones no se ha efectuado *en plazo* la transposición de la directiva al ordenamiento jurídico español.

ANTONIO PORTERO MOLINA

De la Declaración 19 aneja al Tratado de Maastrich y de las sentencias del TJCE de 18 de diciembre de 1997 y de 9 de julio de 1998, se desprende que los Estados miembros deben de trasponer íntegra y fielmente a su derecho nacional las directivas de las que sean destinatarios, dentro de los plazos que en ellas se establecen. Lo dicho habrá de aplicarse, cuando corresponda, para las Leyes marco europeas a las que se refiere la «non nata» Constitución europea. Como se sabe, el incumplimiento de esos plazos abre la posibilidad a los particulares de solicitar la reparación de los daños sufridos por ello siempre que, obviamente, se evidencie la relación entre el incumpliendo y el perjuicio experimentado y, como es constatable, los incumplimientos no son excepcionales y son imputables a la complejidad de la directiva, unas veces, o al interés de los Estados, otras.

En principio y siendo responsabilidad del gobierno el impulsar la transposición de la Directiva al derecho interno, parece exigible que el parlamento cuente con la posibilidad de controlar si se cumplen los plazos que aquella es-

tablece, como controla el contenido mismo de la transposición y el instrumento normativo que se emplea. En un régimen parlamentario de mayorías, la oposición se encuentra férreamente limitada por la mayoría que apoya al gobierno y, desde esa perspectiva, la posibilidad de denunciar los incumplimientos del gobierno está siempre abierta, pero no la de exigir sanciones que, en todo caso, corresponderían a la Comisión. En definitiva, el control es deseable, por lógico y porque es el interés de los ciudadanos el que está detrás, pero su eficacia jurídica y política no sería mayor que la de los restantes instrumentos de control parlamentario sobre la acción del gobierno.

ANTONIO PORRAS NADALES

La responsabilidad de la adecuación del derecho interno a las exigencias derivadas del derecho europeo se supone que corresponde al estado en su conjunto. Por más que la dinámica europeísta parezca estar conduciendo a una paradójica recuperación de la centralidad gubernamental, está claro que el ejecutivo debe operar siempre dentro del sistema de relaciones interinstitucionales previsto en la Constitución. En consecuencia el papel activo de las cámaras en la actualización en la esfera interna de la agenda europea tiene plena congruencia institucional y debe constituir sin duda un elemento funcional de la actividad parlamentaria.

CONTROL Y EXPERTOS

6.^a ¿Cómo canalizaría Vd., si la estima positiva, una cierta intervención de «expertos» en los trámites parlamentarios?

MANUEL ALBA

Respecto a esta cuestión mantengo una posición ambivalente.

En sede teórica, la respuesta es inapelable: la intervención de «expertos» es aconsejable y, en principio, deseable. Aquí acaban todas las certidumbres.

Por una parte, España no se inserta precisamente en ese escenario de las Royal Commissions británicas compuestas por auténticos expertos independientes, incuestionables en su autoridad. Nuestro país tiende, en términos generales, a pensar más en «mis»/«tus»/«sus» expertos. Es decir, se propende a escuchar a aquellos que van a tocar una música de nuestro agrado más que a prestar atención con interés a músicas ajenas a lo que nuestros oídos están acostumbrados. No es menor el problema que la palabra «experto» esté, a mi entender, demasiado devaluada en nuestro Parlamento. Del conocimiento por un Grupo Parlamentario, de la colaboración en los trabajos de ese Grupo a la auténtica «maestría» media un trecho que no siempre es posible salvar con holgura.

Por último, salvo honrosas excepciones, no podemos afirmar que allí donde los «expertos» han participado se haya producido una huella legislativa notable. Dicho sea ello con respecto y a favor de los expertos. Creo sinceramente que el valor añadido del experto está más —malgré lui— en la transversalidad de la materia sobre la que se pronuncia (no es lo mismo la seguridad en el tráfico que las medidas antiterroristas, por ejemplo), que en la brillantez de su propio análisis.

Finalmente, el riesgo de ocultar la decisión política detrás de informes de expertos no siempre incontestables es otro de los problemas que no podemos eludir.

En resumen, punto de partida favorable e innumerables dificultades de orden práctico. Aunque en esta VIII Legislatura un número no desdeñable de iniciativas legislativas (19) han incorporado en su tramitación la celebración de comparencias.

LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Sí, considero positiva la intervención no permanente y para casos concretos de expertos en ciertos trámites parlamentarios.

Esta intervención tiene que ser excepcional, ya que no deja de constituir un elemento extraño en el debate parlamentario y la función que tal intervención quiere cumplir normalmente se satisface de un modo más eficaz y ágil por cauces extraparlamentarios.

Las ponencias y las Comisiones son los órganos adecuados para canalizar la presencia de los expertos.

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

La intervención de expertos en ciertos trabajos parlamentarios, especialmente en la elaboración de algunas leyes, puede ser sumamente útil. Ni que decir tiene que el lugar adecuado para dicha colaboración externa sería la correspondiente comisión. Dicho esto, creo que hay que recordar dos cosas. Una es que mientras las Administraciones Públicas están obligadas a prestar a las Cámaras toda la ayuda que éstas recaben (art. 109 de la Constitución), los particulares sólo están obligados a comparecer ante las comisiones de investigación (art. 76 de la Constitución). Ello quiere decir que la intervención de expertos debe ser siempre presentada como algo esencialmente voluntario. La otra observación es que se debería tener cuidado a la hora de que los expertos llamados —a los que, en casos de especial dificultad o empeño, habría que retribuir— no fueran una simple prolongación de los equipos de colaboradores habituales de los distintos partidos políticos. Para ese viaje no hacen falta alforjas.

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

En esta legislatura ha habido ya algunos casos de comparencias de expertos pero, salvo excepciones, eran expertos «de parte» que convocaban los Grupos Parlamentarios para reforzar doctrinal o científicamente sus posiciones políticas. Si se consigue que sean expertos no comprometidos, siempre es interesante que los parlamentarios dispongan de más información. De lo contrario, puede reportar escasa utilidad.

ANTONIO LÓPEZ PINA

En el actual clima de enfrentamiento sobre temas fundamentales de interés nacional de oposición y gobierno, siempre serán pocas cuantas aportaciones contribuyan a racionalizar y moderar a los antagonistas. Mi respuesta es decididamente afirmativa.

Efectivamente, en los parlamentos occidentales, se acostumbra a recabar el dictamen de *sabios* sobre asuntos controvertidos. La reserva planteada por García Pelayo de no abrir vías a una suplantación por tecnócratas de la representación popular¹¹ puede estar justificada en relación con la Unión Europea, pero no es nuestro caso. No está, pues, en duda la pertinencia.

La cuestión mayor es el procedimiento. La triste experiencia de la cooptación de juristas para el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y el Tribunal Constitucional de la última década señala el problema de raíz: a efectos de rogar el dictamen de personalidades independientes de prestigio respecto de problemas colectivos, no parece posible contar con la mejor disposición de los partidos, mucho menos para un acuerdo interpartidos.

ANTONIO PORTERO MOLINA

No sería lógico privar a los representantes de los ciudadanos del auxilio de los expertos cuando los expertos dominan un mundo en el que no hay decisión, por compleja o simple que sea, que no se adopte con su asesoramiento. Lo cierto es que los parlamentarios, o buena parte de ellos, son expertos también y cuentan, además, con otros expertos que el partido pone a su disposición. La política económica, la política internacional, la sanitaria o la autonómica cuentan siempre con el soporte técnico que proporcionan los expertos. Y también son expertos los que avalan las críticas que formula la oposición. Y, por supuesto, el gobierno, los grupos parlamentarios, los ejecutivos y los par-

11 vid. M. GARCÍA PELAYO, *Burocracia y Tecnocracia y otros Escritos*, Madrid: Alianza Editorial.

lamentos autonómicos, todos los alcaldes y todos los órganos constitucionales o no, ajustan sus actuaciones a la opinión de expertos juristas de reconocido prestigio.

La cuestión no es, en consecuencia, si los parlamentarios pueden o no, o si conviene o no que se vean asistidos por expertos para mejorar el rigor de sus tareas de control sobre el gobierno. La respuesta, que sólo puede ser afirmativa, no ayuda mucho si la consecuencia es que cada grupo parlamentario pueda hacerse acompañar de sus expertos de parte. Para evitar que sus informes se neutralicen, sólo debería aceptarse la intervención de expertos designados por la Cámara y escrupulosamente independientes, o por instancias públicas que, por definición, deberían garantizar la independencia y profesionalidad de los expertos. La condición de expertos es hoy insuficiente si no se perfecciona con la de su independencia. Que eso sea posible en la actual coyuntura política de nuestra vida parlamentaria es la cuestión decisiva.

ANTONIO PORRAS NADALES

La experimentación de los trámites de audiencia a expertos, generalmente en comisiones, vienen constituyendo ya una práctica innovadora de algunas cámaras que suele servir para complementar los procesos decisionales de las mismas mediante la incorporación del conocimiento científico o de la opinión de los expertos. El único problema operativo es que no siempre las claves del discurso científico se armonizan adecuadamente con las singularidades del estilo propio del discurso político-parlamentario y en la práctica existe el riesgo de que tales expertos o bien se limiten a una serie de generalidades o bien introduzcan elementos técnicos muy especializados y de difícil apreciación en la posterior actividad parlamentaria.

Ciertamente debe advertirse que en general toda tramitación de una iniciativa legislativa relevante ha debido contar ya con anterioridad del asesoramiento experto necesario, aportado desde la propia esfera del ejecutivo: el problema es que a veces éste ha podido no ser visualizado suficientemente y en consecuencia su incorporación a las cámaras aporta en todo caso un plus de publicidad.

Sin embargo es posible que las cámaras puedan avanzar algo más en la incorporación del conocimiento técnico o científico no limitándose simplemente a requerir la comparecencia de expertos sino diseñando una política propia de I+D mediante la convocatoria de proyectos de investigación en torno a las áreas prioritarias de su agenda donde se especifiquen en su caso los parámetros necesarios para que el discurso científico se adecue a las exigencias y necesidades propias de la actividad parlamentaria.

ABSTRACT. *Several Constitutional Law Professors and Parliament Lawyers give its opinion about the parliamentary function and instruments of scrutiny of Government and administration; for example, the possible reform of the Parliament Rules, in order to improve this scrutiny, and the relation between judicial review and parliamentary scrutiny.*