

Control parlamentario*

Parliamentary control

Yolanda Gómez Lugo
 Universidad Carlos III de Madrid
 ORCID ID 0000-0002-4614-5120
yolanda.gomez@uc3m.es

Cita recomendada:

Gómez Lugo, Y. (2024). Control parlamentario. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 27, pp. 278-296

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9011>

Recibido / received: 07/06/2024
 Aceptado / accepted: 03/09/2024

Resumen

El presente trabajo pretende realizar una aproximación al concepto de control parlamentario como función de las Cortes Generales. A los efectos de clarificar el significado y la naturaleza de esta categoría, se expondrán brevemente las principales teorías explicativas del control parlamentario. Asimismo, se realizará una revisión crítica de las mismas a la luz de las transformaciones observadas en el actual contexto de un Parlamento fragmentado y polarizado, así como de la evolución de algunos de sus elementos definitorios.

Palabras clave

Control parlamentario, funciones parlamentarias, Parlamento, Gobierno

Abstract

The aim of this paper is to make an approach to the concept of parliamentary control as a function of Parliament. In order to clarify the meaning and nature of this category, the main explanatory theories of parliamentary control will be expose. A critical review of them will also be carried out in the light of the transformations observed in the current context of a fragmented and polarised Parliament, as well as the evolution of some of its defining elements.

Keywords

Political control, parliamentary functions, Parliament, Government

* Trabajo realizado en el marco del proyecto "ON TRUST-CM. Programa interuniversitario en cultura de la legalidad" ref. H2019/HUM-5699, 2020-2023, financiado por la Consejería de Ciencia, Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid y cofinanciado por el Fondo Social Europeo. Una primera versión del texto fue presentada como ponencia en el Seminario VII WORKSHOP EN CULTURA DE LA LEGALIDAD, 14 mayo 2019. UC3M

SUMARIO. 1. Introducción: el control como elemento consustancial al parlamentarismo. 2. Teorías del control parlamentario. 3. Características y elementos definitorios del control parlamentario. 3.1. El control parlamentario como función polivalente. 3.2. Algunas precisiones sobre el control en relación con la doble naturaleza del Parlamento. 3.3. Elementos definitorios del control parlamentario. 4. La protección jurisdiccional del control parlamentario. 5. Transformaciones del control parlamentario en el Parlamento fragmentado y polarizado.

1. Introducción: el control como elemento consustancial al parlamentarismo

El objeto del presente trabajo es examinar el concepto de control parlamentario, y ello, partiendo de lo previsto en el artículo 66.2 de la Constitución. Según dicho precepto, el control aparece configurado constitucionalmente como una de las funciones clásicas del Parlamento junto a la legislativa y presupuestaria, una función conforme a la cual corresponde a las Cortes Generales «controlar la acción del Gobierno». Por ello, el acercamiento a esta figura se hará desde el plano de las funciones parlamentarias y a la luz de la normativa constitucional y parlamentaria.

Por otra parte, se pretende realizar una revisión crítica de las principales corrientes teóricas que han abordado el concepto de control parlamentario y sus elementos característicos. A partir de estas bases, se tratará de reflexionar sobre la realidad parlamentaria del control teniendo en cuenta las transformaciones que han tenido lugar en los últimos tiempos.

Sin duda, la función de control constituye un concepto clave para comprender no solo el funcionamiento de la institución parlamentaria, sino también del propio régimen parlamentario. A este respecto, el Tribunal constitucional se ha encargado de poner de manifiesto que se trata de una función «consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales» (STC 124/2018, FJ 7 a). Por otra parte, la doctrina académica ha reconocido unánimemente que en la actualidad la función de control es, sin duda, la más relevante del Parlamento contemporáneo, una función que se manifiesta a través de cualquier decisión y actuación de las Cámaras que lo integran como se expondrá en este trabajo.

Por tanto, se trata de una de las funciones clásicas que, desde sus inicios, han venido ejerciendo tradicionalmente las Asambleas representativas y a través de la cual estas han fiscalizado la actuación del Ejecutivo. De este modo, el control parlamentario es concebido como una función consustancial al Parlamento y ha sido considerada como «el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, y, al mismo tiempo, como una de las piezas básicas del edificio teórico y constitucional del parlamentarismo» (Montero Gibert y García Morillo, 1984, p. 18)¹.

En cuanto al fundamento de la función de control de las Cámaras, se observan diferentes posicionamientos doctrinales dependiendo de la concepción estricta o amplia que se sostenga de este instituto. Para las tesis más clásicas que equiparan el control parlamentario con la exigencia de responsabilidad política, el fundamento se encuentra en el vínculo fiduciario que vincula el Gobierno al Parlamento². Sin embargo, para los partidarios de una acepción amplia del control parlamentario el fundamento reside en el carácter representativo de las Cortes Generales, y de ahí que corresponda a la institución parlamentaria supervisar la dirección del Estado

¹ Consúltense igualmente Montero Gibert (1985).

² En este sentido se ha pronunciado García Morillo (1985).

encomendada al Ejecutivo. Debe precisarse que esta última acepción es la que ha sido acogida por la Jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, no puede omitirse que esta noción de control parlamentario ha sido entendida de muy diversas formas por parte de la literatura jurídica, llegándose en ocasiones a confundir o equiparar con otras categorías que, aunque cercanas (como la responsabilidad política o la función de orientación política)³ no son exactamente coincidentes. Y pese a tratarse de institutos distintos, sin embargo, «están intrínsecamente unidos en el sistema parlamentario de gobierno» (Chueca Rodríguez).

En cualquier caso, se trata de una función que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE, queda residenciada en las Cortes Generales. Ahora bien, no puede olvidarse que el Parlamento es un «complejo orgánico» (Rubio Llorente, 1994, p. 217)⁴, esto es, es un órgano de naturaleza compleja que actúa a través de los órganos que lo integran (Congreso y Senado), que son igualmente órganos complejos que ejercen sus funciones parlamentarias de forma separada, lo cual va a condicionar los propios elementos definitorios de la categoría que nos ocupa.

Cabe adelantar que, aun tratándose de una función atribuida a las Cortes Generales como órgano constitucional, va a ser concretamente la oposición parlamentaria la auténtica protagonista en el desempeño de la misma, y ello independientemente de que la acción fiscalizadora sea realizada por parlamentarios individualmente considerados o por grupos parlamentarios; una minoría u oposición parlamentaria⁵, que tendrá a su alcance una pluralidad de vías o procedimientos para fiscalizar, verificar y examinar la actuación gubernamental, aunque no faltan ejemplos en los que la mayoría que sustenta al Gobierno también recurre al uso de los instrumentos clásicos de control.

2. Teorías del control parlamentario

A los efectos de clarificar el concepto y la naturaleza de este instituto, resulta necesario exponer cuáles son las principales teorías explicativas que se han esbozado acerca del control parlamentario, teniendo en cuenta que el problema primordial al que se enfrentan estas contribuciones doctrinales es precisamente el relativo a la propia definición de esta noción de control al tratarse de un término poliédrico⁶. Y es que, efectivamente, la categoría que nos ocupa ha sido entendida de muy diversas formas por parte de la doctrina constitucionalista, llegándose en ocasiones a confundir o equiparar con otras categorías cercanas que, aunque conexas, no pueden sin embargo equipararse. Ahora bien, estas dificultades conceptuales no pueden considerarse una cuestión baladí, en la medida en que, como se tratará de poner de manifiesto, según la acepción del control que se asuma se condicionará la delimitación de los elementos que lo configuran.

Por tanto, no son precisamente escasas las aportaciones teóricas que se han ocupado del control parlamentario. Por el contrario, se trata de un concepto clásico

³ Sobre la confusión con estas dos categorías, véase Tudela Aranda (2007, p. 83).

⁴ Según Rubio Llorente, el Parlamento deja de ser un órgano único para convertirse «en un “complejo orgánico”, cada uno de cuyos elementos desempeña las funciones propias de los Parlamentos, la legislativa y la de control». Véase Rubio Llorente (1994, p. 217).

⁵ Sobre la oposición parlamentaria, consúltese Sánchez Navarro (1997).

⁶ Una expresión que ya había sido utilizada por García Roca, al señalar que efectivamente se trata de un término que «tiene una dimensión poliédrica difícilmente reconducible a una única explicación» (García Roca, 1997, p. 235).

que ha sido ampliamente tratado tanto por la doctrina italiana⁷ como por la española, lo que ha dado lugar a diversas sistematizaciones de este instituto⁸. De este modo, para la elaboración de este trabajo se ha optado por seguir la clasificación que viene a diferenciar entre control parlamentario en sentido estricto y en sentido amplio, por lo que seguidamente se expondrán las notas que caracterizan ambas tesis.

A) Por lo que respecta a la tesis de control en sentido estricto, se trata de una contribución procedente de la doctrina italiana que fue acogida en España por un sector minoritario (Santaolalla López). Se caracteriza principalmente por las siguientes notas: por defender una acepción jurídica del control, por la equiparación del control a la categoría de responsabilidad política y por la inclusión de elemento sancionatorio inmediato (remoción). Así, esta primera aproximación al concepto que nos ocupa trata de vincular el control parlamentario a la exigencia de «responsabilidad política institucionalizada», de tal suerte que la existencia de una medida sancionadora inmediata consistente en la revocación de la confianza parlamentaria, y con ello, la remoción del Gobierno pasa a convertirse en uno de sus rasgos definitorios. Desde esta óptica solo constituirían instrumentos de control parlamentario en sentido estricto los institutos de la moción de censura y la cuestión de confianza. Por el contrario, quedarían excluidos los denominados instrumentos ordinarios de control tales como las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación por no reunir el elemento sancionatorio que tipifica al control.

En Italia, uno de los máximos exponentes de esta concepción clásica que conecta control-responsabilidad y política-sanción es Manzella, quien se decanta por un concepto de control parlamentario de carácter jurídico y vinculado a la categoría de responsabilidad política (Manzella, 1993, p. 443). Conforme a esta concepción, existe una conexión entre el control y la idea de remoción como sanción típica de la responsabilidad (Manzella, 1993, p. 447). Así, para el autor italiano, mediante la función de control el Parlamento «verifica la actividad de un sujeto político; exige su responsabilidad, tanto institucional como difusa; adopta las medidas necesarias, directa o indirectamente, para restablecer el equilibrio de los intereses públicos que puedan verse perturbados» (Manzella, 1993, p. 441).

En España, como ya se ha apuntado, un sector doctrinal minoritario acogió esta concepción restrictiva del control conforme a la cual instrumentos como la pregunta o interpelación serían considerados meros instrumentos de información y por tanto quedarían fuera de la noción de control parlamentario. En esta línea, Santaolalla, siguiendo las tesis de Galeotti y Chimenti, ha sostenido que los actos de fiscalización, de crítica o de presión política sobre el Gobierno no pueden considerarse actos de control porque se trata de criterios escurridizos y aleatorios que no conllevan

⁷ Véase Galeotti (1962), Rescigno (1967), Chimenti (1974) y Manzella (1993).

⁸ Para una aproximación a otras clasificaciones cabe destacar la propuesta de García Roca, quien opta por una división básica entre «control-responsabilidad» y «control fiscalización» (García Roca, 2016, p. 64). Por otra parte, Aguiar de Luque ha sistematizado tres categorías: una primera, más tradicional, vinculada a la presión o influencia del Parlamento sobre el Ejecutivo y que se materializa en la remoción (Santaolalla); una segunda, conforme a la cual el control sería la actividad de comprobación, verificación o supervisión de la acción gubernamental (García Morillo); y la tercera, en la que la función de control sería «la más inmediata materialización de la difusa posición de preponderancia del Parlamento sobre el Ejecutivo, pero no encuentra plasmación en ningún instituto parlamentario porque se lleva a cabo por múltiples vías» (Aguiar de Luque, 1997, pp. 74-75). Y, por último, cabe destacar la reagrupación de las teorías contemporáneas sobre el control parlamentario propuesta por Fernández Sarasola quien, decantándose por una acepción funcional del concepto, distingue las siguientes categorías: control-garantía, control-inspección, control-dirección y control-responsabilidad. Véase Fernández Sarasola (2000, pp. 94-96).

la potestad de sancionar. Por el contrario, se decanta por un concepto estricto y jurídico del control entendido como

una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario (Santaolalla López, 1990, pp. 240-241).

Desde esta óptica, nos encontraríamos ante un control de naturaleza jurídica ejercido conforme a un parámetro de referencia conformado por valores o principios que merecen protegerse y que pueden derivar en la aplicación de una sanción.

Sin embargo, esta construcción dogmática adolece de una serie de defectos que dificultan su aceptación. En efecto, esta acepción estricta del control parlamentario, y de naturaleza jurídica, debe descartarse por el alcance limitado y reduccionista que presenta de esta función del Parlamento, una tesis que, además, ha quedado superada a la luz no solo de la propia configuración constitucional del control, sino también de la propia praxis parlamentaria. A este respecto, cabe señalar que la misma resulta insuficiente para explicar el funcionamiento real del control en nuestro parlamentarismo por ser enormemente restrictiva, en cierto modo, por vincular la idea de control al elemento sancionatorio⁹. Por un lado, admitir esta acepción estricta implica excluir al Senado de la función de control, lo que no resulta conforme con lo dispuesto por el artículo 66.2 CE en virtud del cual la misma corresponde tanto al Congreso, como al Senado. En esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha venido a precisar que «no se puede mantener una identificación sin matices entre relación de confianza y función de control, ya que la función de control corresponde también al Senado, Cámara con la que no existe relación de confianza con el Gobierno» (STC 124/2018, FJ 7 b). Y por otro, al circunscribirse exclusivamente a los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política, este concepto restringido deja fuera de esta función otros muchos instrumentos ordinarios a través de los cuales ambas Cámaras ejercen su labor fiscalizadora respecto a la actuación gubernamental, como las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación. El Tribunal Constitucional ha venido a corroborar ambos extremos: de un lado, ha confirmado que la función de control también corresponde a la Cámara alta; y de otro, ha precisado que para el ejercicio del control no es necesaria la existencia del vínculo fiduciario:

la función de control corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado, conforme al artículo 66.2 CE, aunque entre esta Cámara y el Gobierno no exista dicha relación de confianza, lo que significa que, conforme al referido precepto, no sea necesaria la existencia de dicha relación fiduciaria para el ejercicio de la función de control (STC 124/2018, FJ 9).

Por otro lado, es posible identificar otro sector doctrinal que, aun decantándose igualmente por una noción jurídica del control, se aparta, sin embargo, de la tesis que acaba de exponerse en lo relativo a la equiparación entre el control y la exigencia de responsabilidad política.

Esta es la aproximación que han sostenido autores como García Morillo y Montero Gibert, quienes arguyen que debe diferenciarse entre procedimientos de

⁹ Una crítica contundente a la tesis restrictiva es la formulada por García Morillo, quien considera que esta concepción estricta trae causa de la traslación al ámbito de la relación control parlamentario-poder ejecutivo de la concepción genérica del control jurídico y que conlleva la inclusión de una medida sancionadora (García Morillo, 1985, pp. 76-82).

control y procedimientos de exigencia de responsabilidad política, categorías que constituyen elementos constitutivos de la «función de garantía constitucional del Parlamento, que asigna al legislativo, en cuanto que representante del titular de la soberanía y, por consiguiente, pieza central del sistema, la misión de garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales señalados al ejecutivo» (García Morillo, 1985, p. 300)¹⁰. Conforme a este planteamiento, el control parlamentario es definido como la

actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de responsabilidad política del gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado (García Morillo, 1985, p. 94).

De este modo, esta aproximación conceptual incluye entre los elementos constitutivos del control la existencia de un parámetro que sirve de patrón para confrontar la actividad controlada. En esta línea, García Morillo sostiene que «la actividad que un sujeto, controlante, realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, controlado, se adecúa a los parámetros que deberían informarla» (García Morillo, 1985, pp. 51 y 52). Asimismo, esta actividad de verificación e influencia distinta a la de la exigencia de la responsabilidad política del gobierno es «susceptible de generar consecuencias diversas, entre las que se cuenta –pero no únicamente– la ruptura de la relación de confianza» (García Morillo, 1985, p. 119).

B) En cuanto a la tesis del control parlamentario en sentido amplio, que actualmente constituye la línea mayoritaria en la doctrina académica (Rubio Llorente, Aragón Reyes, Punset Blanco...), sus defensores, aun sin negar la relación existente entre los institutos de la responsabilidad política y el control parlamentario, consideran que se trata de figuras diferentes que no deben confundirse. La naturaleza del control parlamentario es de carácter político, por lo que no puede equipararse a la exigencia de responsabilidad política. No obstante, en ocasiones, la utilización de instrumentos clásicos de control puede llegar a producir para el órgano controlado otros efectos que pueden interpretarse como una especie de sanción indirecta como, por ejemplo, la pérdida de la confianza parlamentaria. Una manifestación de esta aseveración lo constituye el rechazo del Congreso al proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno, que es interpretado como una pérdida de la confianza parlamentaria hacia el Ejecutivo. Desde esta óptica, cabe afirmar que este tipo de efectos indirectos se aproximaría a la categoría de «responsabilidad política difusa» acuñada por Rescigno¹¹. Por tanto, a la luz de esta concepción amplia lo que tipifica al control parlamentario es su capacidad para generar canales de crítica y discusión pública sobre la acción gubernamental. En consecuencia, esta función puede definirse como aquella actividad de las Cámaras tendente a verificar y fiscalizar la actuación del Gobierno con el objeto de influirla o condicionarla, una actividad, por otro lado, susceptible de manifestarse a través de una diversidad de vías.

Conforme a esta aproximación, defendida por Rubio Llorente y Aragón Reyes, el control parlamentario es concebido en toda su amplitud, esto es, entendido como

¹⁰ En la misma línea se ha manifestado Montero Gibert (1985, p. 208).

¹¹ Rescigno define la responsabilidad política difusa como «*la soggezione, consapevolmente accettata, dei soggetti che lottano per il potere politico a tutti quei fatti che tendono ad un equilibrio politico sfavorevole ai fini di tale lotta, secondo i modi storicamente dati con cui si forma o si verifica l'equilibrio politico, secondo i meccanismi istituzionali in cui si svolge la lotta politica, con le conseguenze che da tale equilibrio e da ogni suo mutamento derivano*» (Rescigno, 1967, p. 121).

«toda la actividad de la Cámara destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata» (Aragón Reyes, 2001, p. 177).

Los partidarios de esta corriente descartan que la naturaleza del control parlamentario sea de carácter jurídico, ya que no existe un parámetro preestablecido que permita fiscalizar la actuación gubernamental. Por el contrario, se trata de un control de naturaleza política ejercitado no solo por órganos políticos, sino también conforme a criterios de mera oportunidad política. Uno de los tratadistas que más ha contribuido a construir esta teoría del control parlamentario en sentido amplio ha sido Aragón Reyes, quien ha precisado muy acertadamente que la regulación jurídica normativa de la función y los instrumentos de control «no convierte, por sí misma, el control político en control jurídico» (Aragón Reyes, 1986, p.12). El reconocimiento jurídico de la competencia o función de control lo que implica es que «estamos en presencia de un concepto institucionalizado» ejercido por agentes políticos igualmente institucionalizados. Por tanto, «no son los partidos sino el Parlamento (y en su seno los parlamentarios y los grupos parlamentarios) los que ejercen el control político al Gobierno» (Aragón Reyes, 1986, p. 13).

En esta misma línea extensiva se ha afirmado igualmente que las Cortes Generales son mucho más que legislación y presupuestos, ya que intervienen en otras tareas que «cabe agrupar bajo la idea de control, pero que cubren una muy amplia gama de actos parlamentarios: preguntas, comparecencias, debates sectoriales, autorizaciones, vetos, aprobaciones, etc. Y ello a través de una división orgánica del trabajo en la que cobran creciente protagonismo las Comisiones» (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017, p. 264)¹².

Para finalizar con esta panorámica de las principales teorías sobre el control parlamentario, cabe añadir que esta concepción amplia ha sido acogida también por el Tribunal Constitucional que se ha referido a esta función parlamentaria como una función poliédrica (STC 124/2018). Conforme a la jurisprudencia constitucional, «los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política (respecto a la dación de cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma, STC 83/2016, FJ 8)»¹³.

Así pues, partiendo de estas construcciones dogmáticas sobre el concepto y la naturaleza del control anteriormente expuestas, la acepción que se seguirá para completar este trabajo será la teoría del control parlamentario en sentido amplio y de naturaleza estrictamente política. Y ello, por adecuarse más fielmente a la configuración constitucional del control parlamentario y aproximarse mejor a la aplicación práctica de esta figura en nuestro parlamentarismo actual.

3.1. El control parlamentario como función polivalente

Uno de los rasgos más típicos del control parlamentario es el que algunos autores han denominado «polivalencia funcional» (Aragón Reyes, 1986, pp. 25-26)¹⁴, una particularidad que guarda relación con el fenómeno de la «multifuncionalidad» (Rubio

¹² Véase Astarloa Huarte-Mendicoa (2017, p. 80).

¹³ STC 124/2018, FJ 7 c)

¹⁴ También puede consultarse, Aragón Reyes (1998, p. 39).

Llorente, 2018) o «polivalencia» (Manzella, 1993, p. 442)¹⁵ de los procedimientos parlamentarios y que es propio del Parlamento (Lupo, 2009, p. 21). Conforme a esta idea, expuesta de forma brillante por Rubio Llorente,

[n]o hay en rigor procedimientos parlamentarios de control, porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria (Rubio Llorente, 2018, p. 3301).

En esta misma línea, Aragón Reyes afirma que esta función parlamentaria no se circunscribe a procedimientos determinados, un carácter de polivalencia funcional que singulariza a todos los procedimientos parlamentarios y del que solo queda exceptuada la función legislativa (Aragón Reyes, 1986, pp. 25-26). Igualmente se han manifestado otros autores al sostener que la fiscalización de la acción gubernamental por parte de las Cámaras se manifiesta a través de toda la actuación parlamentaria, de tal modo que adquiere una «dimensión irradiadora» sobre las restantes funciones de las Cortes (Fernández Sarasola, 2000, p. 90).

Desde esta óptica, la función de control parlamentario no está sometida a procedimientos concretos, sino que se realiza a través de todos los procedimientos parlamentarios. Como consecuencia de ello, la fiscalización de la acción gubernamental que corresponde a las Cámaras se llevará a cabo a través de toda la actuación parlamentaria. Precisamente, este carácter multifuncional distingue al control del resto de funciones parlamentarias que necesariamente deben encauzarse por procedimientos concretos preestablecidos, como sucede con la función legislativa o la presupuestaria.

En consecuencia, el control parlamentario se manifiesta no sólo por medio de cualquier procedimiento o instrumento, sino también a través de cualquier decisión o actuación desarrollada en las Cámaras. Sobre esto último, como manifestaciones de esta singularidad del control parlamentario cabe mencionar, a modo de ejemplo, la adopción de determinados actos decisorios de la Cámara que ponen fin a un procedimiento, como el rechazo a la ley de presupuestos generales del Estado; y actos parlamentarios de trámite insertos en un procedimiento, como la convalidación o derogación de un decreto-ley o la aprobación de una enmienda a la totalidad de devolución. Por otro lado, el control también se puede manifestar por medio de la actuación de los miembros de las Cámaras, sin que en este caso puedan expresar la voluntad del órgano, sino que la acción es expresión del pluralismo político de la institución en la que actúan. Así sucede, por ejemplo, en el supuesto de la formulación de preguntas o interpelaciones por parlamentarios individualmente considerados o por grupos parlamentarios.

¹⁵ Por otra parte, la doctrina italiana encabezada por Manzella sostiene que nos encontramos ante una actividad «auxiliar» respecto al resto de funciones del Parlamento. En esta línea cita, a modo de ejemplo, las técnicas de control-verificación que tienen lugar en determinados actos parlamentarios como los de autorización parlamentaria de tratados internacionales o convalidación de decretos-leyes. Véase Manzella (1993, p. 442).

3.2. Algunas precisiones sobre el control en relación con la doble naturaleza del Parlamento

La función consistente en controlar la acción del Gobierno corresponde a las Cortes Generales y, por tanto, a las Cámaras que las integran. Como se ha señalado, se trata de una función de naturaleza estrictamente política. Sin embargo, para una mejor comprensión de su significado, esta idea debe completarse trayendo a colación la idea de la naturaleza dual del Parlamento, teorizada por Rubio Llorente, conforme a la cual cabe referirse al Parlamento como órgano del Estado y como institución representativa del pluralismo político (Rubio Llorente, 2018, p. 3302). Un esquema conceptual que enlaza con las categorías de control «por» el Parlamento (como órgano) y control «en» el Parlamento (como institución) acuñadas por Aragón Reyes con las que se refiere a una realidad compleja en la que:

el control se lleva a cabo no sólo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara, sino también a través de las actividades de los parlamentarios o los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culminen en un acto de voluntad de la Cámara misma (Aragón Reyes, 1986, p. 27).

Y ello, continúa el autor, porque

el resultado sancionatorio «inmediato» no es consustancial al control parlamentario y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión «conminatoria» de la Cámara, sino también (y cada vez más) el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos el Parlamento es el *locus* de donde parte el control, pero la sociedad es el locus al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos (Aragón Reyes, 1986, p. 27).

De acuerdo con este planteamiento doctrinal cuando el Parlamento controla la acción del Gobierno en su condición de órgano estatal, se entiende que su voluntad es imputable al Estado mismo. Desde esta óptica, el control se manifiesta a través de una decisión de la Cámara adoptada por la mayoría y, por tanto, constituye expresión de la voluntad de la misma. En este supuesto, estaríamos ante lo que Aragón denomina control «por» el Parlamento (Aragón Reyes, 1986, p. 27).

Mientras que cuando el Parlamento desempeña dicha función como institución representativa del pluralismo político lo hace a través de las diversas «actuaciones de los parlamentarios o de los Grupos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, intervención en debates) que no expresan la voluntad de la Cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el Gobierno no cabe negar, bien porque pueden hacerlo rectificar, o debilitarlo en sus posiciones, bien porque pueden decidir en el control social o en el control político electoral» (Aragón Reyes, 1986, p. 27). En este segundo supuesto la función de control es desempeñada, como sostiene Rubio Llorente,

por todos los grupos y a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el Gobierno suele bastarse a sí mismo, *la gran protagonista del control parlamentario es la minoría*, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que esta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre (Rubio Llorente, 2018, pp. 3302-3303).

Por tanto, desde esta segunda dimensión estaríamos ante lo que Aragón Reyes denomina control «en» el Parlamento, que se realiza por la oposición

parlamentaria. Técnicamente, no todas estas actuaciones de la minoría constituyen decisiones o actos parlamentarios imputables al órgano Parlamento.

En consecuencia, partiendo de esta concepción amplia del control parlamentario lo relevante no es que la Cámara adopte un acto o medida, sino el *locus* en el que tienen lugar la actividad fiscalizadora, una sede en la que lo que acontece trasciende hacia el exterior, hacia la opinión pública debido a la presencia del principio de publicidad parlamentaria. Lo relevante, por tanto, es que esta sede genera una oportunidad para debatir públicamente sobre la gestión del Gobierno con una finalidad que dependerá del sujeto controlador en cada caso concreto. El control implica, pues, «la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de ese control *ad referendum*» (Rubio Llorente, 2018, p. 3300).

3.3. Elementos definitorios del control parlamentario

A continuación, se realizarán algunas precisiones sobre los elementos definitorios del control parlamentario desde una perspectiva amplia. La delimitación de estos rasgos configuradores nos permitirá diferenciar el control parlamentario de otras figuras como la responsabilidad política institucionalizada.

a) El sujeto controlado (o sujeto pasivo) y objeto de control. En ocasiones suele diferenciarse entre sujeto controlado y objeto de control, si bien en el supuesto del control parlamentario la delimitación de ambos elementos merece ser matizada.

Sobre este particular, Aragón Reyes ha precisado que «el control jurídico se efectúa sobre actos (o sobre actividades) y el control político sobre órganos (u organizaciones)». En principio, el control político «no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder (que es la finalidad del control jurídico), sino la de controlar a los órganos del poder». En consecuencia, concluye que el control político es un «control sobre órganos», de tal suerte que el auténtico objeto de fiscalización lo constituye el órgano del poder, si bien puntualiza que «este control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega» (Aragón Reyes, 2018, p. 14)¹⁶.

Desde esta óptica, el Parlamento queda habilitado para fiscalizar cualquier actuación del Ejecutivo, por lo que se trataría de un objeto de control amplio que abarca cualquier «acción del Gobierno», independientemente de su carácter normativo o no normativo. Sobre ello, el alcance del objeto del control es ampliado por el artículo 29.2 de Ley 50/1997, del Gobierno que, al regular los actos del Gobierno susceptibles de control incluye también la forma omisiva: «Todos los actos y *omisiones del Gobierno* están sometidos al control político de las Cortes Generales». Por tanto, esta función parlamentaria se ejerce en relación con el Gobierno, así como sobre sus actos y omisiones.

Por otro lado, el objeto de control podrá variar dependiendo del instrumento concreto de control mediante el que se instrumentalice. Así sucede, por ejemplo, en el caso de las preguntas (cuyo objeto está constituido por hechos concretos y específicos) e interpelaciones (cuestiones más amplias de política general del Gobierno y de mayor relieve político). Igualmente hay que puntualizar que, en relación con algunos instrumentos, como las Comisiones de investigación, el objeto no lo

¹⁶ En esta misma línea argumentativa, Fernández Sarasola señala que lo que se controla no es la norma jurídica emanada del Gobierno, sino la «decisión política subyacente» (Fernández Sarasola, 2000, p. 108).

constituye necesariamente la «acción del Gobierno» sino que abarca cualquier «asunto de interés público».

b) El sujeto controlante o sujeto activo encargado de la actividad fiscalizadora sobre la actuación gubernamental abarca una pluralidad de sujetos y, a diferencia de lo que ocurre con los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, su voluntad no tiene que manifestarse necesariamente mediante una decisión colegiada de la Cámara. En virtud de lo dispuesto en el artículo 66.2 CE la potestad de controlar la acción del Gobierno queda encomendada a las Cortes Generales, de donde cabría deducir que dicha función queda atribuida al órgano constitucional en su conjunto. Sin embargo, como órgano complejo que es, el Parlamento generalmente no ejerce esta función de forma conjunta, sino que serán las Cámaras que lo integran las encargadas de fiscalizar la acción gubernamental, órganos, por otro lado, igualmente complejos al estar compuestos por una pluralidad de órganos.

Partiendo de estas premisas básicas, conviene precisar cuál es realmente el sujeto controlante o activo, prestando atención a dos elementos: el tipo de órgano parlamentario y la contraposición mayoría-minoría.

Conforme al primero de ellos, y partiendo de la tradicional dicotomía entre órganos de funcionamiento y de dirección de las Cámaras, serán principalmente los órganos de funcionamiento (Pleno y Comisiones) los encargados de ejercer la función de control. Así sucede, por ejemplo, cuando el Pleno del Congreso deroga un decreto-ley durante el debate de convalidación o cuando rechaza un proyecto de ley del Ejecutivo.

Por otro lado, y atendiendo a la contraposición entre mayoría y minoría, ha sido unánimemente reconocido que el sujeto activo de esta función de control es la minoría parlamentaria, ya sea de forma individual a nivel de parlamentarios o de forma colectiva a través de los grupos parlamentarios. En este supuesto estaríamos ante lo que Aragón Reyes ha definido como control «en» el Parlamento (1986, p. 28). A este respecto, debe tenerse presente que las dos grandes funciones que corresponden a la oposición parlamentaria son precisamente la función del control al Ejecutivo y la función de provisión de alternativas visibles al Gobierno, funciones a las que habría que añadir una función adicional y transversal a ambas, cual es la crítica al Gobierno (Nátera Peral, 2023, p. 298)¹⁷.

Una cuestión distinta, aun identificando a la minoría como sujeto activo del control, es la relativa a los efectos reales del control en estos supuestos. Aunque el parlamentario individualmente considerado interviene en la fiscalización de la actuación del Gobierno a través de la formulación de preguntas e interpelaciones, sin embargo, los efectos reales de este tipo de iniciativas de control pueden verse algo condicionados por algunos factores. Así, resulta incuestionable que el protagonismo excesivo que tienen los grupos parlamentarios a este respecto como consecuencia de la proyección de los partidos políticos en la vida de las Cámaras puede llegar a relativizar los efectos de la actuación de los parlamentarios¹⁸.

¹⁷ Véase Nátera Peral (2023, p. 296). Otra cuestión relacionada con esta categoría es la relativa a si cabe «considerar oposición parlamentaria o no a aquellas fracciones, partidos o miembros de la asamblea parlamentaria que, aunque no forman parte del gobierno o su coalición, ayudan o son importantes –a veces decisivos– para mantenerlo» (Nátera Peral, 2023, p. 298).

¹⁸ Sobre esta cuestión, se ha señalado que es menester encontrar un adecuado equilibrio entre parlamentarios y Grupos en los Reglamentos parlamentarios. Véase García Roca (2016, p. 67).

Por otra parte, y aunque la minoría sigue ejerciendo un rol preponderante en la fiscalización de la actuación gubernamental, se ha planteado si la mayoría de la Cámara puede también hacer uso de los instrumentos de control parlamentario.

Sobre este asunto, pese a que algunos autores han rechazado esta posibilidad (Rubio, 1993, p. 386), otros, como Aragón Reyes o Montero Gibert, no han dudado en aceptar que el control puede manifestarse también a través de decisiones de la mayoría, ya que son éstas las que forman la voluntad de las Cámaras (Aragón Reyes, 1986, p. 27), estando —en este supuesto— ante lo que el autor denomina control «por» el Parlamento. A su juicio, sería absurdo sostener que cuando la mayoría no convalida una medida gubernamental o derriba al Gobierno, no se está en presencia de una actividad de control parlamentario y pone como ejemplo el contexto de gobiernos minoritarios (Aragón Reyes, 1998, p. 39). Ahora bien, como precisa Fernández Sarasola la función, el fin y el alcance del control parlamentario variará en función del órgano o sujetos concreto que lo ejerzan, y en concreto, dependerá de si es la mayoría o la minoría.

En este orden de consideraciones, resulta de interés observar la praxis parlamentaria al respecto, ya que ésta pone de manifiesto como la función de control es ejercida por la oposición parlamentaria, pero en ocasiones también por los grupos mayoritarios. En concreto, quién sea el sujeto controlante en cada supuesto concreto dependerá de factores como los instrumentos de control y la propia evolución del sistema político-institucional¹⁹.

Efectivamente, resulta indudable que el sistema político-institucional²⁰, y en concreto, el sistema de partidos va a influir notablemente en esta cuestión. De este modo, se advierte que los escenarios parlamentarios altamente fragmentados y polarizados han creado nuevas posibilidades de actuación del control, observándose cómo la mayoría parlamentaria también recurre a la utilización de instrumentos clásicos de control que tradicionalmente han utilizado las minorías. Así sucede, por ejemplo, con la solicitud de comparecencias por parte de los grupos de la mayoría que sustentan al Gobierno. E incluso no faltan ejemplos en los que la mayoría parlamentaria utiliza las facultades que el Reglamento parlamentario ofrece para ejercer una «oposición a la oposición» (Aranda Álvarez, 2007, pp. 109 y 133), como ha sucedido en los últimos tiempos con algunas solicitudes de creación de comisiones de investigación.

c) El parámetro del control viene delimitado por un juicio de oportunidad política. Una de las notas distintivas del control parlamentario es que su naturaleza es estrictamente política por lo que carece de un parámetro preestablecido jurídicamente.

Efectivamente, en el supuesto que nos ocupa la doctrina ha admitido de forma casi unánime que la verificación del control parlamentario tendrá lugar a través de un enjuiciamiento de mera oportunidad política. En esta línea, y como ha expuesto de forma muy acertada Aragón Reyes, en el control parlamentario «no hay parámetro normativo, objetivado, indisponible, no hay razonamiento jurídico necesario. Son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro

¹⁹ En este sentido se han manifestado autores como Montero Gibert (1985, p. 218); o más recientemente, Lupo (2009, p. 4).

²⁰ En relación con la titularidad de la función de control, Lupo sostiene que, aunque desde el punto de vista jurídico-prescriptivo se suele imputar la función al órgano constitucional en su conjunto, desde la perspectiva fáctica, en cambio, «se observa un uso más intensivo de los instrumentos de control por parte de los grupos mayoritarios o de oposición (dependiendo de las características del instrumento y también de la evolución del sistema político-institucional)» (Lupo, 2009, p.4).

como la formulación del juicio valorativo o de adecuación» (Aragón Reyes, 1986, p. 23). En consecuencia, como control de naturaleza política, incluso en aquellos «supuestos en que el ordenamiento se refiere a un canon normativo de comprobación, la libertad de valoración de ese canon, las razones de oportunidad que la presiden, la libertad de decisión (política) mediante la cual el control se manifiesta, hacen que el parámetro sea enteramente disponible para el agente del control» (Aragón Reyes, 1986, p. 17)

A diferencia de lo que sucede con el control jurídico, en el control parlamentario no existe un «parámetro de enjuiciamiento estable y normativo» (García Roca, 2016, p. 64), sino que pueden utilizarse una pluralidad de parámetros, entre los que algunos autores han incluido también el programa de gobierno que sustenta la relación fiduciaria entre el Gobierno y el Parlamento (Montero Gibert, 1985, p. 218; Fernández Sarasola, 2000, p. 108).

Ahora bien, precisamente porque el parámetro no está predeterminado jurídicamente y es disponible para los sujetos activos del control, cabría considerar que, en el uso de su libertad de criterio, en contextos de Gobiernos minoritarios o Gobiernos de coalición y en función de circunstancias coyunturales, aquellos pudieran utilizar *de facto* como parámetro, aunque no necesariamente, los pactos de gobierno y de investidura.

d) Por último, por lo que respecta a los efectos del control parlamentario, las consecuencias que derivan del ejercicio de esta función parlamentaria no tienen que consistir necesariamente en el cese o la remoción del sujeto políticamente responsable (el Gobierno), es decir, no tiene por qué aplicarse una sanción directa e inmediata, como sucede cuando prosperan alguno de los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política. Sin embargo, ello no significa que eventualmente la fiscalización pueda dar lugar a una medida sancionatoria indirecta. Por el contrario, el control parlamentario se caracteriza por la capacidad de derivar en sanciones de carácter indirecto. En tal supuesto, el efecto del control sería la remoción del Ejecutivo, una remoción, entendida en estos términos, que se aproximaría a la acepción de remoción de la responsabilidad política apuntada por Rescigno, esto es, entendida «de forma genérica, más como resultado que como acto específico» (Rescigno, 1967, p. 85) en el sentido de que es susceptible de lograrse de diversos modos. Téngase en cuenta que el objetivo del control parlamentario es condicionar o influenciar la acción política, por lo que el destinatario último del control es el cuerpo electoral, a quien corresponderá respaldar o desaprobado la acción gubernamental.

Se trata, pues, de generar una oportunidad de debate sobre la actuación del Gobierno en la sociedad, destinataria última del control parlamentario. Es precisamente este escrutinio público sobre la acción gubernamental lo que crea la posibilidad de influir en un giro electoral. De ahí que sus posibles efectos se producirán a medio plazo y no de forma inmediata, a diferencia de lo que sucede con los mecanismos de exigencia de responsabilidad política. La virtualidad del control parlamentario radica en la capacidad para proyectar hacia el exterior la actividad fiscalizadora, esto es, la «posibilidad de trasladar al electorado los errores de la política gubernamental y los problemas alternativos de la oposición» (García Morillo, 1990, p. 249). En consecuencia, la eficacia del control no dependerá solo de la Cámara, sino también del enjuiciamiento o valoración del electorado como destinatario último de la crítica política. De este modo, estamos ante lo que algunos autores han denominado eficacia extraparlamentaria del control en la medida en que se proyectará hacia la opinión pública (García Roca, 1997, p. 240).

Esta forma de aproximarse a las consecuencias del control parlamentario se asemeja, en cierto modo, a uno de los rasgos que caracterizan la categoría de responsabilidad política difusa teorizada por Rescigno. Me refiero, como apunta el autor italiano, a la capacidad de crítica política reconocida a los sujetos de la comunidad política (Rescigno, 1967, p. 116) y que puede llevar a la remoción de los gobernantes. A este respecto, debe tenerse presente que los gobernantes «no temen solo las críticas de los sujetos a quienes compete institucionalmente controlarlos, sino que consideran digna de atención cualquier crítica de cualquier miembro de la comunidad» (Rescigno, 1967, p. 114).

Por tanto, aunque el sujeto activo natural del control sea la oposición parlamentaria, hay que admitir que el electorado también desempeña un rol determinante en este contexto, ya que las consecuencias que deriven de esa acción de control pueden dar lugar a una retirada de la confianza parlamentaria a través de las elecciones.

Ahora bien, el hecho de que el control parlamentario no produzca efectos sancionatorios en sentido estricto no significa que no produzca efectos políticos que operan de manera indirecta. En tal supuesto, sí que incluye la «capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores» (Aragón Reyes, 1986, p. 18). Una manifestación de esta aseveración lo constituye, por ejemplo, el rechazo parlamentario al proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno, un supuesto al que me referiré más adelante.

4. La protección jurisdiccional del control parlamentario

En cuanto al ámbito de garantías jurisdiccionales del control parlamentario, esta cuestión debe ser precisada a la luz de la disociación entre los dos planos de la actividad del Parlamento apuntados por Rubio Llorente a los que se aludió anteriormente, esto es, el orgánico en sentido estricto y el institucional. Esta naturaleza dual del Parlamento, conforme a la cual cabe diferenciar entre como órgano y como institución representativa del pluralismo político, lleva a que el control parlamentario se manifieste de diversas formas, y de ahí que su protección jurisdiccional pueda residenciarse ante la Jurisdicción constitucional a través de diferentes cauces procesales²¹. Esta realidad ha llevado a Aragón Reyes a sugerir la conveniencia de distinguir entre «competencia» de control, atribuible únicamente a órganos, y «derechos» de control, no atribuibles a órganos, ya que estos no tienen derechos, sino a los parlamentarios (Aragón Reyes, 1998, p. 39).

Esta doble vertiente de la garantía del control ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional. Efectivamente, en la STC 124/2018 que resuelve un conflicto de atribuciones promovido por el Congreso de los diputados en relación con el no sometimiento del Gobierno a una iniciativa de control (solicitud de comparecencia de un ministro en funciones), y al que se aludirá en el apartado siguiente, el alto Tribunal reconoce que el menoscabo de la función de control que corresponde al Parlamento implicaría también una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE) (STC, 124/2018, FJ 9).

²¹ La STC 124/2018 viene a confirmar esta doble vertiente de la garantía jurisdiccional del control, en la medida en que «el menoscabo de la función de control que corresponde al Parlamento implicaría, en su caso, una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana (art. 23 CE) [en un sentido similar, respecto a la incidencia del veto presupuestario en las funciones del Parlamento y, en consecuencia, en el derecho de participación ciudadana, SSTC 34/2018, de 12 de abril, FJ 7, y 44/2018, de 26 de abril, FJ 5 b)]» (FJ 9).

De este modo, en su condición de órgano las Cámaras están legitimadas para promover conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales no solo cuando sus atribuciones de control ejercitadas «por» el Parlamento se ven invadidas o usurpadas, sino también cuando se han visto menoscabadas por otros órganos constitucionales²² (entre otras, STC 124/2018).

Por otro lado, desde la perspectiva del Parlamento como institución plural y en el marco del ejercicio del control «en» el Parlamento, los parlamentarios individualmente considerados, así como los grupos parlamentarios en los que se integran, podrán interponer un recurso de amparo parlamentario cuando el derecho al ejercicio de la función de control sobre la acción del Gobierno, que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios reconocen a diputados y senadores, se vea cercenado por un acto interno de la Cámara. Y ello, porque dichas facultades de control, al formar parte del núcleo esencial de la función representativa, se integran en el estatus del cargo del parlamentario (formando parte del *ius in officium*) garantizado por el art.23.2 CE. De ahí que la vulneración de estos derechos de los parlamentarios sea susceptible de ser impugnada ante el Tribunal Constitucional mediante la modalidad específica de amparo constitucional prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

5. Transformaciones del control parlamentario en el Parlamento fragmentado y polarizado

Para completar esta aproximación a la idea de control parlamentario el presente apartado incluye unas breves reflexiones sobre las transformaciones que han sufrido algunos de sus rasgos, y ello, como consecuencia del cambio en el sistema de partidos. De este modo, se ofrecerá una aproximación a la realidad del control sobre la actuación gubernamental en el contexto del Parlamentarismo fragmentado y polarizado²³. Como se señaló anteriormente, uno de los factores que influyen en el funcionamiento del control en la práctica es precisamente el sistema de partidos, y así se ha constatado en nuestro parlamentarismo desde 2016.

El mito de la falta de eficacia del control político, tradicionalmente vinculado a la aparente dualidad de sujetos derivada de la coincidencia entre la mayoría parlamentaria y la mayoría gubernamental propia del bipartidismo imperfecto, parece haber quebrado como consecuencia del cambio en el sistema de partidos. Así, contextos políticos con altos niveles de fragmentación y polarización parlamentaria han puesto de manifiesto las dificultades para construir mayorías sólidas y suficientes para formar el Gobierno. Por lo que respecta al ámbito de las Cortes Generales, desde 2016 este tipo de contextos han desembocado en situaciones inéditas en nuestro régimen parlamentario, tales como el fenómeno de las legislaturas fallidas o las disoluciones automáticas por aplicación del art.99.5 CE con la consecuente prolongación del Gobierno en funciones. Pero sobre todo el mito del déficit de control político ha quedado puesto entredicho después de que, por primera vez, prosperase una moción de censura en 2018.

Este escenario político ha dado lugar a Cámaras más fragmentadas de lo que venía siendo habitual durante las etapas del bipartidismo imperfecto lo que ha afectado negativamente a la construcción de mayorías parlamentarias sólidas. Sin duda, esta realidad ha alterado la relación entre Legislativo y Ejecutivo, dando lugar

²² «no solo en supuestos de invasión o usurpación de atribuciones ajenas, sino también en el supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones (SSTC 34/2018, FJ 3 a) y 44/2018, FJ 2 a)» (STC 124/2018).

²³ Para un examen detallado de los fenómenos de la fragmentación y polarización parlamentaria, me remito a los trabajos de Nieto Jiménez (2024, pp. 407 y ss.) y Gómez Lugo (2021, p.1 y ss.).

a gobiernos minoritarios y/o de coalición. Como consecuencia de ello, el foco de atención del debate jurídico sobre la función de control parlamentario se ha centrado en cuestiones inéditas que no se habían planteado durante las Legislaturas de bipartidismo imperfecto y con gobiernos estables. En este sentido, son varios los cambios que pueden apuntarse, aunque sea brevemente, en relación con la función de control parlamentario en este nuevo parlamentarismo fragmentado y que permiten hablar de una cierta intensificación de la función de control sobre la actuación gubernamental.

En concreto, desde la XI legislatura han podido constatarse algunas transformaciones en relación con el control parlamentario. En primer lugar, se aprecia que en escenarios de alta fragmentación de la representación política se ha producido una intensificación del control por parte de la oposición parlamentaria sobre la acción del Gobierno. De este modo, se observa que ésta tiende a ejercer un rol más activo en el ejercicio de los instrumentos de control parlamentario tanto cuantitativa, como cualitativamente. Respecto a lo primero, se ha producido un incremento en el uso de determinados instrumentos de control como las comisiones de investigación²⁴ (que ha permitido hablar en cierto modo de un resurgimiento de este instrumento de control), las interpelaciones, las enmiendas formuladas a los presupuestos, las proposiciones no de ley, y todo ello, «como medio para hacerse visible»²⁵ la oposición parlamentaria. En cuanto al refuerzo cualitativo del control parlamentario sobre la gestión gubernamental, cabe señalar la repercusión pública de las intervenciones en las sesiones de control logrando una mayor proyección sobre la opinión pública. En este sentido, se observa cómo las intervenciones parlamentarias son cada vez más intensas y generan un mayor enfrentamiento dialéctico.

Otra muestra de esta intensificación del control parlamentario es la que se constata en relación con la producción normativa impulsada por el Gobierno²⁶. Por lo que respecta a la tramitación parlamentaria de decretos-leyes, se observa que en contextos altamente fragmentados y polarizados son más frecuentes los casos de derogación de la legislación de urgencia, una práctica inusual en las épocas del bipartidismo imperfecto. Desde este punto de vista, la decisión de la mayoría parlamentaria de derogar un decreto-ley constituye una clara manifestación de control parlamentario que muestra la desconfianza de la Cámara hacia la actuación gubernamental y su debilidad política ante la mayoría parlamentaria. Estos supuestos constituyen un reforzamiento del papel del Congreso en el control político sobre el uso de la legislación de urgencia.

También en el ámbito de la producción normativa, hemos asistido al rechazo de proposiciones de ley impulsadas por los grupos parlamentarios de la mayoría, tanto en el trámite de toma en consideración como de aprobación final del texto final en Pleno. A mi juicio, en todos estos supuestos nos encontramos con claras manifestaciones de la función de control «por» el Parlamento y ejercitada por la mayoría parlamentaria, lo que viene a confirmar lo apuntado en este trabajo.

A este respecto, cabe precisar que esta intensificación del control parlamentario no trae causa únicamente de un incremento de la fragmentación de la representación política, sino que también es reflejo de una mayor polarización, surgida inicialmente a nivel electoral pero que ha dado el salto a la arena parlamentaria, donde se observan intervenciones de los parlamentarios mucho más

²⁴ Sobre las transformaciones que este fenómeno ha producido en la utilización de las Comisiones parlamentarias de investigación, puede consultarse Nieto Jiménez (2024, pp. 517 y ss.).

²⁵ Acerca de la tendencia alcista del número de iniciativas de control, consúltese García-Escudero Márquez (2019, pp. 116 y ss) y Nieto Jiménez (2024).

²⁶ Sobre estas cuestiones, me remito a Gómez Lugo (2022, pp. 155-187).

distanciadas y radicalizadas ideológicamente. Así viene sucediendo en los debates parlamentarios en los que se discuten las iniciativas de control desde la segunda mitad de la XII Legislatura a la actualidad. Puede comprobarse como determinadas fuerzas políticas con representación parlamentaria recurren, cada vez con más frecuencia, a un discurso más polarizado y a una retórica más dura²⁷.

Asimismo, en relación con la función presupuestaria del Parlamento se ha constatado como el control parlamentario puede no solo ser canalizado a través del procedimiento presupuestario, sino también surtir efectos políticos. Efectivamente, por segunda vez se ha puesto de manifiesto la efectividad del procedimiento presupuestario como mecanismo de control parlamentario a la acción de Gobierno cumpliendo con lo que se ha consolidado como una convención constitucional. Así sucedió el 13 de febrero de 2019, cuando el Congreso de los diputados rechazó el proyecto de LPGE para 2019 al aprobar varias enmiendas a la totalidad de devolución presentadas por ERC y PdCAT. En esta ocasión la misma mayoría parlamentaria que había facilitado la formación de un Gobierno surgido de una moción de censura rechazó el proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el mismo Gobierno al que había apoyado. El efecto que produjo esta decisión plenaria de rechazo a los presupuestos se manifestó en forma de medida sancionatoria indirecta, al derivar en la disolución anticipada de las Cámaras y el consecuente adelanto electoral²⁸. Unos efectos de carácter indirecto que podrían interpretarse como una forma de derrota del Gobierno censurado en el debate presupuestario.

Por último, una de las transformaciones más relevantes surgidas en estos contextos es la relativa al control parlamentario del Gobierno en funciones. Se trata de una polémica suscitada durante la XI Legislatura ante la negativa de un Gobierno interino a someterse a la fiscalización de Congreso de los diputados, alegando la ruptura del vínculo fiduciario. Sobre este asunto tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la STC 124/2018²⁹, en la que resolvió un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales promovido por el Congreso de los diputados, constituido tras la celebración de elecciones, en relación con el rechazo de comparecencia urgente del Ministro de Defensa en funciones ante la Comisión de Defensa. En la sentencia referenciada, el alto tribunal vino a confirmar que la actividad del Gobierno en funciones no impide la función de control ex artículo 66.2 CE, en la medida en que sigue desarrollándola (STC 124/2018, FJ 8). A mayor abundamiento, precisó que

la función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el art 1.3 CE, no pudiendo negarse a las Cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución. A ello ha de añadirse que la función de control corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado, conforme al artículo 66.2 CE, aunque entre esta Cámara y el Gobierno no exista dicha relación de confianza, lo que significa que, conforme al referido precepto, no sea necesaria la existencia de dicha relación fiduciaria para el ejercicio de la función de control [...] el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las Cámaras, ya que en la medida en que el

²⁷ Consúltese Rodríguez Teruel (2021, pp. 19 y 14).

²⁸ Este supuesto concreto viene a confirmar lo apuntado por F. Bastida hace ya algunos años, cuando el autor sostenía que el «mayor control parlamentario que se puede realizar sobre un Gobierno es el que afecta a su actuación presupuestaria, de manera que es una convención constitucional que si el Gobierno no consigue que el Parlamento apruebe el proyecto de ley de presupuestos debe dimitir o, en su caso, disolver el Parlamento» (Bastida Freijedo, 1997, p. 104).

²⁹ Para profundizar en el problema constitucional suscitado en relación con el control de la actividad del Gobierno en funciones en este supuesto concreto y la STC 124/2018, consúltese Reviriego Picón (2021 y 2022).

Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que, la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones (STC 124/2018, FJ 9).

Para concluir, tan solo quedaría por añadir que contextos altamente fragmentados y polarizados pueden derivar en Parlamentos divididos, una circunstancia que puede incidir en la función de control parlamentario. Así sucede en la XV Legislatura en la que concurren un Congreso fragmentado, donde una mayoría minoritaria sustenta a un Gobierno de coalición, y un Senado con una mayoría absoluta del principal grupo de la oposición parlamentaria. En estas circunstancias resulta indudable la recuperación de la Cámara alta como sujeto de control parlamentario. Efectivamente, esta coyuntura ha dado lugar a una intensificación de la actividad de control del Senado sobre la acción gubernamental como ha podido constatarse no solo en el uso más intensivo de los instrumentos clásicos de control, sino también en relación con la tramitación de iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno y, en particular, con el ejercicio del veto senatorial, un instrumento prácticamente en desuso en nuestro parlamentarismo.

Bibliografía

- Aranda Álvarez, A. (2007). Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 105-134. <https://doi.org/10.5944/trc.19.2007>
- Aguiar de Luque, L. (1997). La problemática del control en la actualidad. En M. Ramírez, (coord.), *El Parlamento a debate* (73-91). Trotta.
- Aragón Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, 23, 9-39.
- Aragón Reyes, M. (1998). Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado. En F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (29-46). Aranzadi.
- Aragón Reyes, M. (2001). Control parlamentario. *Temas Básicos de derecho constitucional*, (177-181) lustel.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). *El Parlamento moderno: importancia, descrédito y cambio*. lustel.
- Bastida Freijedo, F. (1997). El control del Gobierno en el Derecho Constitucional comparado. En M. Ramírez, *El Parlamento a debate* (93-107). Trotta.
- Chueca Rodríguez, R. El control parlamentario (I): preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley. Comisiones de investigación. lustel.
- Fernández Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, 89-113.
- García-Escudero Márquez, P. (2019). Balance de la moción de censura constructiva en un Parlamento fragmentado. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 101-136.
- García Morillo, J. (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Congreso de los diputados.
- García Morillo, J. (1990). Algunos aspectos del control parlamentario. En A. Garrorena Morales, *El Parlamento y sus transformaciones actuales* (247-252). Tecnos.
- García Roca, J. (1997). El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución), *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario* (225-278). Congreso de los diputados.
- García Roca, J. (2016). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 61-99. <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016>

- Gómez Lugo, Y. (2021). Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez (eds.), *División de poderes en el Estado de Partidos* (23-52). Marcial Pons.
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>
- López Guerra, L. (1997). El titular del control parlamentario. En *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho Parlamentario* (155-178). Congreso de los diputados.
- Lupo, N. (2009). La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. *Amministrazione in Camino*. 1-27.
- Manzella, A. (1993). *Il Parlamento*. Il Mulino.
- Montero Gibert, J. R. y García Morillo, J. (1994). *El control parlamentario*. Tecnos.
- Montero Gibert, J.R. (1985). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española. En VVAA, *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. (203-229), Diputacio de Barcelona.
- Nátera Peral, A. (2023). Oposición política. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 23, 289-310. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.7125>
- Nieto Jiménez, J. C. (2024). *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*. Tirant lo Blanch.
- Rescigno, G. U. (1967). *La responsabilità politica*. Giuffrè.
- Reviriego Picón, F. (2021). Fragmentación parlamentaria, cese del gobierno y permanencia en funciones. En I. Gutiérrez Gutiérrez y M. Salvador Martínez (coords.), *División de poderes en el Estado de Partidos* (421-438). Marcial Pons.
- Reviriego Picón, F. (2022). Calidad democrática y transición entre gobiernos. En J. Tudela Aranda y M. Koelling (coords.), *Calidad democrática y parlamento* (109-150). Marcial Pons.
- Rodríguez Teruel, J. (2021). Polarization and Electoral Realignment: The Case of the Right-Wing Parties in Spain. *South European Society and Politics*, 25 (3-4), 381-410. <https://hdl.handle.net/10550/80503>
- Rubio Llorente, F. (1994). Las comisiones parlamentarias. En J. C. Silva Ochoa (coord.), *Las Comisiones Parlamentarias* (205-223). Parlamento vasco.
- Rubio Llorente, F. (2018). El control parlamentario. En E. González Hernández y R. Rubio Núñez (coord.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectiva*. Vol. 4 (3289-3303). CEPC.
- Sánchez Navarro, A. (1995). Control parlamentario y minorías. *Revista de Estudios Políticos*, 88, 223-255.
- Sánchez Navarro, A., (1997). *La oposición parlamentaria*. Congreso de los Diputados
- Santaolalla López, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Espasa-Calpe.
- Tudela Aranda, J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 75-104. <https://doi.org/10.5944/trc.19.2007>