

# CAPÍTULO III

## RECUPERAR LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO A TRAVÉS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

Daniel FERNÁNDEZ CAÑUETO  
Profesor Lector de Derecho Constitucional  
Universidad de Lleida

### 1. EL PARLAMENTO COMO CENTRO DE GRAVITACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Los nuevos contextos históricos que se han ido produciendo en las tres últimas décadas, presididos por cambios profundos en la vida económica, vertiginosos avances tecnológicos, nuevas demandas sociales, modernas formas de comunicación y progresivas mutaciones en el ámbito internacional, han provocado nuevas y urgentes exigencias tanto para la actividad política como para las instituciones que forman parte del núcleo central de las sociedades democráticas. En el marco de esas rápidas y profundas mudanzas, el Parlamento, de forma tal vez silente, pero en cualquier caso significativa, ha experimentado como ninguna otra institución el embate que esas nuevas dinámicas han representado.

Aun teniendo una crucial importancia para el funcionamiento democrático, tal parece que el Parlamento no tiene quien le escriba. Mientras la preocupación entre los académicos por el devenir global de la democracia constitucional ha seguido una trayectoria ascendente desde finales de los años noventa del siglo xx, menos reflexiones

particulares ha suscitado en cambio la institución parlamentaria<sup>1</sup>. De entre las originadas, la mayoría se ha centrado en el análisis de problemáticas surgidas alrededor de cuestiones específicas, en contrastar su auténtico funcionamiento con una supuesta realidad pretérita a la que debería volverse, en denunciar su anacronismo para con la modernidad a la par que ensalzar a los gobiernos por su mayor eficacia o en tratar de introducir en dicha institución principios como los de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, a pesar de la diversidad de planteamientos y objetivos, la práctica totalidad de esos estudios coinciden en que ya no es posible analizar el Parlamento solo desde la clásica teoría de la división de poderes, únicamente teniendo en cuenta la normativa vigente o con base en la idea tradicional de representación política, pues la creciente disimetría respecto a su funcionamiento real como consecuencia de la democracia de partidos obliga a un conocimiento objetivo y preciso de lo ciertamente existente antes de proceder a sugerir posibles modificaciones.

Así ordenado el esquema de análisis, es preciso comenzar respondiendo a la pregunta de *si el Parlamento debe ser el centro de gravitación del sistema político español*. A diferencia del presidencialismo cuya doble legitimidad democrática permite concebir y organizar el sistema de forma bicéfala, en los sistemas parlamentarios de gobierno la premisa teórica es que la política debe orbitar alrededor de y converger en el Parlamento, al tiempo que el objetivo práctico es que así sea. La razón estriba en que, en estos sistemas, dicha institución es la única que ostenta legitimidad popular directa, permite hacer efectiva la conexión pueblo-Estado, da visibilidad al pluralismo político y, por último, genera la unidad nacional de entre la diversidad política. De lo anterior se han derivado dos consecuencias principales. Primero, que a través de la vida parlamentaria deben pasar tanto las decisiones más importantes para el devenir de la colectividad como acabar confluyendo a su alrededor el conjunto de interacciones políticas que en la comunidad se desarrollen. Y, segundo, que para asegurar que las políticas públicas estén en consonancia con la voluntad ciudadana, históricamente se le han otorgado las funciones de aprobar leyes, presupuestos y controlar a un Gobierno que debe tener el respaldo mayoritario de la Cámara para que su actividad ostente una cadena ininterrumpida de legitimidad popular.

---

<sup>1</sup> Al parecer de José Tudela, «nadie repara en esta institución cuando se plantean los problemas de la democracia del presente ni, por supuesto, cuando se exponen posibles soluciones a los defectos detectados. Puede decirse, sin exageración, que el Parlamento es una institución invisible en la discusión contemporánea sobre la democracia». En J. TUDELA ARANDA, «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2006, núm. 17, p. 408.

Ahora bien, aunque en los regímenes parlamentarios de gobierno el Parlamento deba ser el centro de gravitación del sistema político y la Constitución Española así diseñara nuestra monarquía parlamentaria, en la actualidad parecen haber ciertos desajustes entre esos planteamientos teórico-constitucionales y su funcionamiento práctico. Cuestión por la cual debemos, seguidamente, interrogarnos sobre *si el Parlamento sigue siendo el centro de gravitación en España y, de no ser así, cuáles son los motivos*.

Desde su promulgación, la lógica del redactado constitucional se vio alterada por la dinámica de una democracia de partidos donde los cargos públicos representativos y los grupos parlamentarios en los que éstos se integran están sometidos a las directrices de unos agentes externos al propio Parlamento: los partidos políticos. Es bien cierto que los constituyentes quisieron combinar la democracia liberal con la de masas, pues, por un lado, otorgaron a los partidos la misión de ser interlocutores privilegiados entre la ciudadanía y las instituciones (art. 6 CE) mientras que, por el otro, protegieron la independencia del representante electo (arts. 23.2 y 67.2 CE). Pero no lo es menos que la capacidad reservada a los primeros para decidir sobre la composición de las listas, el sistema electoral proporcional y la necesidad de presentarse ante la opinión pública con un mensaje identificable y uniforme, han «influido de forma determinante en la formación de un determinado tipo de partidos, en la definición de jerarquías, en la marcada estructura de una línea de mandos, en el fortalecimiento de los liderazgos, en la eliminación —en la mayoría de los casos— de rasgos asamblearios, y ha reforzado los elementos cohesivos de la organización y la forma y estilos de dirección»<sup>2</sup>. Así pues, y con la inestimable ayuda de los reglamentos de las Cámaras, se ha ido generando en España un parlamentarismo directamente monopolizado por unos grupos parlamentarios que no son otra cosa que instrumentos de transmisión de las directrices de los partidos políticos.

Enlazándolo con la posición del Parlamento en el interior de nuestra forma de gobierno, lo anterior ha tenido como mínimo dos consecuencias. La primera ha sido que, a la dialéctica Gobierno-Parlamento propia de la teoría clásica de la división de poderes, se le ha añadido, y casi afirmaríamos que superpuesto, la lógica mayoría de Gobierno-oposición parlamentaria inherente a la democracia de partidos<sup>3</sup>. Ello comporta que las funciones, mecanismos y disposiciones tanto constitucionales como reglamentarias diseñadas para operar en una lógica

---

<sup>2</sup> Juan Luis PANIAGUA, «Sobre la forma de gobierno parlamentario en España: Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial», en *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010, p. 8.

<sup>3</sup> Manuel ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», en *Revista de derecho político*, 1986, núm. 23, p. 28.

interorgánica (Gobierno-Parlamento), disminuyan de manera notable su eficacia porque se aplican a una realidad donde existe un continuum entre partido político-mayoría parlamentaria-gobierno. Buena muestra de ello es, por ejemplo, las comisiones de investigación no permanentes (art. 51 RCD), pues como su creación depende de la mayoría parlamentaria, en el caso de quererse impulsar una para investigar actuaciones gubernamentales, resulta imprescindible recabar el apoyo de la propia mayoría que sustenta al Gobierno para llevarlas a cabo<sup>4</sup>. Y la segunda consecuencia es que la mayoría parlamentaria se ha convertido, habitualmente, en una mera formalizadora de la voluntad política de los gobiernos, pues se encuentra normalmente sujeta a unos partidos cuyos líderes forman parte o lideran el Gobierno, de manera que, en la realidad práctica, no es el Gobierno el que se somete a la mayoría parlamentaria, sino que la misma está dirigida por aquél a través del vínculo partidista<sup>5</sup>. Dicha inversión de la lógica parlamentaria comporta un vaciamiento de algunas funciones actualmente adjudicadas al Parlamento, vislumbrándose, por ejemplo, en que los proyectos de ley del gobierno rara vez son modificados a propuesta de la propia mayoría parlamentaria.

Junto a lo anterior, desde finales del siglo xx, se han ido añadiendo, como mínimo, cinco nuevas realidades que ahondan en la alteración del diseño constitucional y, por tanto, en el lugar que ocupa el Parlamento dentro del sistema político español. La primera es la disminución de la eficacia de algunos procedimientos y mecanismos fruto de la progresiva complejidad del sistema productivo, la aceleración del tiempo de la existencia humana<sup>6</sup> y la alta capacidad de cambio en el ámbito económico-social producto de las nuevas tecnologías y la globalización. La segunda novedad es la pérdida de la supremacía del orden jurídico interno en aquellos ámbitos competenciales cedidos como consecuencia de la integración del Estado en organizaciones supranacionales o de la firma de tratados de libre comercio, constriñendo de esa manera la capacidad de los Estados de normativizar de manera autónoma los quehaceres de su propia comunidad política. La tercera es la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues, paradójicamente, cuanto mayor capacidad ostenta directamente el ciudadano y mayor sea la obligación de transparencia del Gobierno, menor importancia sociopolítica tiene el parlamentario y los grupos en los que este se integra como receptores de información y primeros controladores políticos del Gobierno. La

---

<sup>4</sup> El último ejemplo de ello es la negativa de la mayoría parlamentaria a crear una comisión de investigación sobre la gestión del Gobierno durante la pandemia del covid-19.

<sup>5</sup> Manuel ARAGÓN REYES, «Democracia y Parlamento», en *Revista catalana de Dret públic*, 2008, núm. 37, pp. 136-141.

<sup>6</sup> JOSU DE MIGUEL BÁRCENA, «Tiempo y Constitución: conceptos y metodología», en FERNÁNDEZ SEBASTIÁN y TAJADURA TEJADA (dirs.), *Tiempos de la Historia, tiempos del Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 33-74.

cuarta nueva realidad trae causa de la crisis de los partidos políticos, pues la necesidad de reconectar con la ciudadanía y de hacerlo partiendo de principios regeneradores (transparencia, participación y rendición de cuentas), ha comportado en la práctica un cierto constreñimiento de la política<sup>7</sup>. Y, la quinta y última novedad es la proliferación de unas redes sociales que, entre otras muchas cosas, permiten una conexión directa de los partidos con los ciudadanos y hacen que el debate entre diferentes opciones políticas se traslade esencialmente al interior de esas mismas plataformas digitales.

En suma, todo lo anterior ha comportado que el Parlamento ya no pueda ser calificado en la práctica diaria como el centro de gravitación del sistema político español. La dinámica y regulación de la democracia de partidos ha ido sustituyendo al Parlamento por la dupla Gobierno-partidos, convirtiendo al primero de la misma en el verdadero centro del sistema. Esta situación se ha visto ampliada tanto por la creciente complejidad y volatilidad social como por la brecha estructural entre la dimensión todavía nacional de la política y la escala global de los mercados y los organismos supranacionales, siendo los gobiernos quienes tienen la posibilidad de desempeñar un papel más activo en ellos. Además, la ley de transparencia, la voluntad partidista de reconectar con las bases electorales y la aparición de las redes sociales han supuesto una disminución del valor socio-político de la institución como medio de información y lugar de debate<sup>8</sup>.

## **2. AYUDAR A RECUPERAR LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO A TRAVÉS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL**

Si el Parlamento debiera ser, pero en cambio no es, el centro de gravedad del sistema político español, ¿sobre qué bases construimos entonces la recuperación de esa centralidad parlamentaria perdida? Teniendo muy presente la realidad anteriormente descrita, es perentorio tratar ahora de esbozar nuevos caminos y diseñar alternativas para que, con renovadas premisas teóricas y modernizadas funciones prácticas, el Parlamento vuelva a ser el eje alrededor del cual orbitan el conjunto de actores e instituciones políticas en España. Asimismo, esta labor debe realizarse sabiendo que

---

<sup>7</sup> Nos referimos, en esencia, a que la llamada de los partidos a la militancia para que decidan directamente cuál debe ser el sentido del voto en el Parlamento o con quién y qué se pacta, impide la ductilidad política que permitía llegar a acuerdos. Las decisiones tomadas de antemano por la militancia se convierten en un mandato imperativo que hace totalmente estéril el debate entre partidos o en el Parlamento, pues las posiciones se conciben de inicio como «democráticamente inamovibles».

<sup>8</sup> Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Control parlamentario y minorías», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, abril-junio 1995, núm. 88, p. 223.

la posición del Parlamento en el universo del Estado constitucional trasciende la de un mero órgano de su funcionamiento, por muy importantes que sean las funciones que puedan atribuírsele. El Parlamento es símbolo, mito, ropaje, escenificación de la democracia y de sus valores. Por ello, es fundamental que en su nuevo diseño asuma con especial fuerza el reto de desarrollar el universo simbólico democrático [...] De alguna manera, el Parlamento debe ser imagen nítida de la nueva etapa que parece abrirse para la política democrática<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, esa condición de principal escenario del debate político y universo simbólico de la democracia que ha venido desempeñando históricamente el Parlamento, no parece que podamos alcanzarlo hoy a través de la función legislativa, de impulso político o de la presupuestaria. Las experiencias de la primera mitad del siglo xx, la gobernabilidad que otorga el parlamentarismo racionalizado, la pervivencia de la democracia de partido, la dirección política conferida constitucionalmente al gobierno<sup>10</sup>, la aceleración del tiempo social, la progresiva complejidad de las materias a regular, la globalización comercial y la internacionalización del derecho no solo han relegado en la práctica al Parlamento en relación a dichas funciones, sino que además se han erigido en poderosos argumentos a favor del protagonismo del Ejecutivo y en contra de transitar un camino teórico-práctico tendente a continuar otorgándose de manera ordinaria al Parlamento<sup>11</sup>. La imposibilidad de ser el habitual iniciador y diseñador de la legislación o de ser el primer protagonista del impulso político y presupuestario, no significa que la institución deba estar ausente de dichas tareas o que en un momento dado no pueda ejercerlas de forma preferente, pero sí que evidencia la inviabilidad de basar en aquello que peor puede hacer la recuperación de la centralidad parlamentaria. Cuestión parecida sucede con las funciones de representación, integración, comunicación, divulgación o elección, pues al no ser cometidos prima-

<sup>9</sup> José TUDELA ARANDA, «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento» ..., pp.423-424.

<sup>10</sup> En relación con ello, Joaquín García Murillo afirmará que «por exigencias no solo de la práctica, sino también de la teoría [...] al Gobierno le compete la dirección de la política lo que incluye, sin duda, la dirección de la «política legislativa», puesto que es a través de ella como puede realizar su programa. Es algo más que demostrado que, en los sistemas parlamentarios, el elector no solamente —y tal vez, ni siquiera principalmente— elige un representante, sino que se pronuncia por una opción de gobierno habitualmente asociada a un equipo dirigente y a un candidato a Primer Ministro. Por lo tanto, es una exigencia sistémica, dada la naturaleza de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, que el elector establezca una relación de confianza y expectativa de respuesta con el partido y el líder al que ha expresado su apoyo. De hecho, la única forma de asegurar un Gobierno estable y operativo —lo que, sin duda es un bien constitucional de notable entidad— es garantizar un apoyo sostenido e institucionalizado de la mayoría parlamentaria al Gobierno». En Joaquín GARCÍA MURILLO, «El Parlamento ante las nuevas realidades», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, núm. 4, p. 156.

<sup>11</sup> José TUDELA ARANDA, «Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una Cámara autonómica», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2000, núm. 9, p. 221.

rios, autónomos o jurídicamente objetivables, es difícil convertirlos en los mecanismos basilares de dicha necesaria recuperación.

En cambio, diferente escenario nos encontramos cuando nos acercamos a la función de control. Seis son los motivos concatenados por los que pensamos que el control puede ser una de las bases principales a través de la cual recuperar la centralidad perdida por la institución parlamentaria. El primero es porque resulta una labor primaria del Parlamento. Desde el momento en que los cargos públicos representativos son los que en exclusiva encarnan la voluntad popular, la institución se convierte en la única que puede supervisar el cumplimiento de uno de los fines propios de la democracia, a saber, que las políticas públicas del Estado desarrolladas por el Gobierno estén en consonancia con lo querido por la ciudadanía. De esta forma, el control parlamentario es una función principal e imprescindible en todo régimen parlamentario de gobierno porque es la manera jurídico-constitucional que se ha encontrado de garantizar que la actuación de los gobernantes responda a la voluntad de los gobernados. O, como muy bien afirma Manuel Sánchez de Dios,

la democracia representativa se basa en «una cadena de delegación del poder» a diferentes niveles. Los niveles principales son, por un lado, el que hay entre los votantes y los parlamentarios y, por otro, el que hay entre los legisladores y el órgano ejecutivo. Esta cadena de delegación se reproduce de manera invertida en una estructura de responsabilidad, que se plantea desde el Gobierno hacia el electorado por mediación del Parlamento. En el sistema parlamentario, el control del ejecutivo se localiza en el corazón de «la cadena de la responsabilidad». Así, el control del ejecutivo tiene que ser analizado como una de las cuestiones centrales de la actividad de cualquier órgano parlamentario<sup>12</sup>.

El segundo motivo es que la función controladora es la única que el Parlamento todavía puede ejercer de manera independiente a través de una multiplicidad de herramientas. Es decir, a diferencia de la potestad legislativa o la presupuestaria que requieren de la mediación de otras instituciones para su perfección, la función de control puede realizarse de manera totalmente autónoma. Lo cual, como afirmamos anteriormente, la convierte en una candidata idónea para intentar ayudar a reposicionar al Parlamento en el interior del sistema político<sup>13</sup>.

El tercero es porque la supervivencia del Parlamento pasa por «ser una cuña de sosiego y reflexión en ese tiempo bullicioso»<sup>14</sup>, es decir,

---

<sup>12</sup> Manuel SÁNCHEZ DE DIOS, «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», en *Política y Sociedad*, 2005, vol. 42, núm. 1, p. 229.

<sup>13</sup> Javier GARCÍA ROCA, «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, julio-diciembre 2017, núm. 37, p. 7.

<sup>14</sup> JOSÉ TUDELA ARANDA, «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento» ..., p. 421.

por erigirse en contrapeso de una sociedad cada vez más acelerada, variopinta y compleja. Para ello, el único cometido capaz de pensarse teóricamente y realizarse en la práctica «a la contra de la realidad» que se viene imponiendo es el de control, pues el resto de las funciones no pueden más que desarrollarse en connivencia con el devenir de la propia sociedad so pena de convertirse en ineficaces e incluso anacrónicos.

La cuarta motivación proviene del hecho de que si como fruto de la constitucionalización de los partidos y de la racionalización del Parlamento, dicha institución ha pasado de núcleo irradiador a núcleo receptor de la política, debe entonces dotársele de un contenido adecuado a ese cambio de paradigma. Cuestión que, a nuestro parecer, esencialmente puede realizarse a través de una función de control que permite dar publicidad a la pluralidad de visiones políticas sobre las propuestas normativas que el Parlamento recibe y otorgar a su vez legitimidad democrática a las que finalmente se promulgan.

La quinta razón es que si la teoría clásica de la división de poderes debe compaginarse ahora con la lógica de mayoría de Gobierno-oposición parlamentaria inherente a la democracia de partidos, ello no solo altera la idea tradicional de representación política<sup>15</sup>, sino que también afecta directamente tanto a la conceptualización de los sujetos que ejercen la función de control como a los instrumentos a través de los que esta debe desempeñarse. Lo cual, a su vez, permite afirmar que es un momento propicio para repensar dicha función en clave institucional, pues al encontrarse ante la imperiosa necesidad de transformarse, se convierte en una de las funciones con las que mejor podemos trabajar para realzar el Parlamento en el siglo XXI.

Y la sexta razón para recuperar la centralidad del Parlamento español a través del control es porque sería positivo seguir la estela de otros países que han llevado a cabo reformas proclives a corregir la disparidad entre este y el Gobierno teniendo muy presente en ellas la función de control. Un primer ejemplo lo encontramos en la reforma constitucional francesa de 2008 para la modernización de las instituciones de la Vª República, pues con el objetivo de atajar el «desequilibrio de nuestras instituciones en detrimento del poder legislativo», aumentaron el tiempo que disponían los parlamentarios para examinar los textos legislativos, la duración del control parlamentario sobre el Gobierno y se creó el estatuto de la oposición<sup>16</sup>. Y un segundo ejemplo sería la Ley de Reforma Constitucional y Gobernanza inglesa de 2010 cuyo objetivo era limitar los poderes del ejecutivo y revitalizar la Cá-

---

<sup>15</sup> Al cambio del concepto representación política fruto de la democracia de partidos dediqué mi tesis doctoral, teniendo como resultado el siguiente libro: Daniel FERNÁNDEZ CAÑUETO, *Representación política y constitución española*, Madrid, Marcial Pons, 2019.

<sup>16</sup> Stephane PIERRE-CAPS, «La revisión constitucional francesa de 2008 o el cambio en la continuidad», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2012, núm. 29, pp. 91-130.



mara de los Comunes, acabando por incrementar los controles que el Parlamento ejercía sobre la ratificación de tratados.

En definitiva, el Parlamento no puede ni debe renunciar a ninguna de las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas, pero en esta determinada fase histórica del desarrollo de la vida política democrática española es con la tarea de control con la que parece que podemos trabajar con mayor profusión para recuperar la centralidad política perdida<sup>17</sup>. Es decir, lo imprescindible en un régimen parlamentario de gobierno es que el Parlamento sea siempre su centro de gravitación política. La forma de conseguirlo varía atendiendo a una multiplicidad de condicionantes de cada etapa histórica. Y en la actualidad, el siempre indispensable principio de realismo dicta que parece ser el momento de conseguirlo a través de la función de control. Por ello, es preceptivo pasar a realizar una triple operación: analizar las diferentes teorías que sobre el concepto de control parlamentario se han desarrollado en España, determinar cuál de ellas vamos a utilizar y, por último, especificar qué consecuencias jurídicas puede tener su adopción.

### 3. LAS TEORÍAS SOBRE EL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

Cuanto más dilatada, técnica y profunda es la discusión sobre la correcta definición de un determinado concepto, mayores son los riesgos de que el debate de fondo vaya quedando velado por la sucesión de argumentos y contraargumentos que las diferentes teorías proporcionan. Por ello, antes de realizar un análisis de los diversos intentos de conceptualización que sobre el control parlamentario se han realizado actualmente en España, creemos oportuno explicitar cuál es, a nuestro parecer, la discusión fundamental que da origen a esa pluralidad de resultados teóricos.

Durante la primera mitad del siglo xx, la discusión esencial versará sobre si las actividades realizadas y los instrumentos utilizados por la oposición pueden y/o deben entenderse como parte de la función constitucional de control parlamentario, habida cuenta de que es ella quien ejerce de contrapoder real frente a la tríada partido-mayoría-Gobierno. En España, si bien es cierto que se ha escrito bastante sobre la cuestión desde 1978<sup>18</sup>, cuatro son los académicos que a nuestro entender han hecho mayores esfuerzos teóricos por intentar zanjar este debate concretando cual debe ser, a su criterio, el concepto actual de control

---

<sup>17</sup> José TUDELA ARANDA, «La renovación de la función parlamentaria de control», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, núm. 19, p. 78.

<sup>18</sup> Francisco MARTÍNEZ VÁZQUEZ, «Repertorio bibliográfico sobre control parlamentario», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, núm. 19, pp. 415-439.

parlamentario desde un punto de vista constitucional. Bueno y preceptivo será, pues, que tratemos ahora de sintetizar de manera sumaria y en orden de aparición, sus aportaciones y puntos de vista.

*Fernando Santaolalla López*<sup>19</sup> parte del firme propósito de construir un concepto jurídico-formal de control parlamentario. Para ello, manifiesta que, aunque a partir de la Constitución existen diferentes tipos de controles (jurisdiccionales, políticos, administrativos y sociales, etc.), únicamente puede haber un concepto de control constitucionalmente válido que posteriormente será aplicado de manera específica por cada órgano o institución que lo desarrolle: si lo hace un tribunal será jurisdiccional, si lo hace la Administración pública será administrativo y si lo hace el Parlamento será parlamentario.

Con base en lo anterior, Santaolalla acaba aseverando que todo control constitucional comporta una revisión de la actividad de otro que finaliza con una potestad de sanción para determinar si se han respetado los valores o principios protegidos, de manera que solo existirá jurídicamente control cuando haya un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a la facultad de corregirlo por medios claramente establecidos en derecho. Por tanto, y después de añadir la idea de Carlo Chimenti de que dicho control debe efectuarse mediante pronunciamientos colegiados<sup>20</sup>, asevera que existirá control constitucional cuando un órgano o un acto de un órgano deba someterse al veredicto de otro órgano con capacidad formal para anularlo o corregirlo. Así pues, al parecer de Santaolalla, únicamente podremos hablar de control parlamentario cuando el juicio que realicen las Cámaras como órgano lleve aparejado el ejercicio de facultades sancionadoras. Con ello no asevera que materialmente el contenido del juicio del Parlamento al Gobierno sea de naturaleza jurídica, sino que, a sabiendas de que éste es de carácter político, únicamente será control desde el punto de vista jurídico-constitucional si dicho juicio de oportunidad tiene consecuencias jurídicas. O, expresado de otro modo, no será posible hablar de control parlamentario cuando los efectos de esas actuaciones de revisión o fiscalización realizadas por o en el Parlamento tengan solo consecuencias políticas o sociales.

En cambio, *Joaquín García Morillo*<sup>21</sup> considera que los problemas de conceptualización jurídica del control parlamentario parten de una

<sup>19</sup> Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Edersa, 1982; «La función de control y la ciencia del derecho constitucional», en *Revista de las Cortes Generales*, 1987, núm. 12; *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2019.

<sup>20</sup> Carlo CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milan, Giuffrè Editore, 1974, p. 258.

<sup>21</sup> Joaquín GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985. Parte de su trabajo puede también vislumbrarse en José Ramón MONTERO GIBERT y Joaquín GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

incorrecta mixtificación que lleva a fijar en la sanción el momento fundamental y el que le da jurídicamente sentido a cualquier tipo de control. Una confusión que, a su criterio, no hace más que limitar sus posibilidades de definición posterior y dejar sin explicación jurídica una pluralidad de mecanismos, acciones y procedimientos que no comportan responsabilidad política alguna o bien que esta última sea muy difícil de alcanzar. Para evitarlo, y en abierta oposición a Santaolalla, considera que controlar significa jurídicamente comprobar, fiscalizar, revisar o examinar la conducta de un sujeto controlado por parte de un sujeto controlante, sin que ello comporte la necesidad de que exista una facultad de corrección por medios establecidos en derecho de la acción controlada. Una vez precisada la definición genérica de control, el autor estima que la teoría del control parlamentario debe armarse alrededor del concepto de garantía. A saber, como quiera que esta es un mecanismo jurídico utilizado para asegurar la adecuación de los comportamientos a las normas que deben regirlos, el Parlamento puede ser entendido como una garantía de la democracia parlamentaria porque es la única institución que permite asegurar que el gobierno obedezca a la voluntad popular. Lo cual comporta que el fundamento del control parlamentario no sea otro que ser la herramienta para que dicha institución cumpla la función de garantía para con la democracia y que su definición genérica sea asegurar que la actuación de los gobernantes responde a la voluntad del pueblo.

Así pues, al parecer del autor, el control parlamentario puede definirse como la actividad que el Parlamento realiza para comprobar o verificar que la actividad del Gobierno se adecúa a los criterios objetivos que deberían informarla, con independencia de que a lo anterior le siga o no una sanción. Ahora bien, lo anterior no significa que las actividades de la oposición se consideren parte de la función de control parlamentario, pues aquellas se perciben como lo opuesto a este. Es decir, dado que Morillo define el control como la actividad que el Parlamento realiza para comprobar o verificar que las decisiones y acciones del Ejecutivo se adecuan a la voluntad popular representada en las Cámaras, la actividad desempeñada por la oposición no puede más que quedar extramuros del control, pues el cometido de la misma es precisamente tratar de modificar esa voluntad popular de cara al futuro confrontando sus propuestas actualmente minoritarias con las de la tríada partido-mayoría-Gobierno.

Contrapunto a los anteriores académicos será la posición sostenida por *Manuel Aragón Reyes*<sup>22</sup>. Si bien asume de Morillo que control

---

<sup>22</sup> Manuel ARAGÓN REYES, «El control parlamentario como control político», en *Revista de Derecho Político*, 1986, núm. 23, pp. 9-39; «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, enero-abril 1987, año 7, núm. 19, pp. 16-17; «La función del Gobierno y la función de las Cámaras. El significado

significa fiscalización, añade además que dicho término es inseparable del concepto de Constitución democrático-normativa porque permite que realmente ésta sea un instrumento de limitación y legitimación del ejercicio del poder. En efecto, dicho autor empieza afirmando que en toda Constitución se configuran una extensa red de controles (jurídicos, políticos y sociales) para impedir el ejercicio ilimitado e irresponsable de cualquier autoridad y para garantizar que todo ejercicio del poder responda en última instancia a la voluntad popular. Ahora bien, que todos esos controles no acaben operando en el ámbito jurídico, atiendan a criterios jurídicos o tengan consecuencias jurídicas directas, no impide que puedan ser estudiados jurídicamente sin que ese estudio transforme en jurídicos a fenómenos que no lo son. Así pues, a su juicio, la disparidad en cuanto al ámbito en el que operan los controles constitucionales no solo no impide su análisis jurídico, sino que hace imprescindible estudiarlos de manera individualizada para que puedan comprenderse de forma precisa y desarrollarse con profusión atendiendo a su particular contexto de aplicación.

Basándose en lo anterior, y a diferencia del control jurídico y del social, Aragón considera que el de carácter político está regulado por el Derecho solo de un modo superficial, estableciendo únicamente quienes son los controlantes, los controlados y los instrumentos para ejercer el control. Los agentes del mismo deberán ser siempre órganos, autoridades o sujetos de poder político institucionalizado que tengan reconocida dicha competencia. La actividad de enjuiciar será libre, voluntaria y subjetiva, lo que comportará que esté basada en criterios de oportunidad políticos y no de legalidad. El fin último del control será la actividad del órgano, pero no la producción jurídica objetivada del mismo (reservada al poder judicial). Además, dicho objeto de control podrá ser sucesivo o previo, de tal manera que, a veces, lo constituirán actividades ya realizadas, pero otras, meros proyectos de actuación. Y, por último, el control político no requerirá sanción alguna para que éste pueda perfeccionarse, pues sus efectos serán puramente políticos. Lo que significa que esta tipología de control producirá consecuencias por el mero hecho de ponerse en marcha, pues su finalidad es la fiscalización política del poder, o lo que es lo mismo, que las actividades públicas estén sometidas a crítica y valoración política pública e

---

actual del control parlamentario» e «Información parlamentaria y función de control», en VVAA, *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1995; «Democracia y Parlamento», en *Revista catalana de Dret públic*, 2008, núm. 37, pp. 129-155; «Control parlamentario», en AGUADO RENEDO y ARAGÓN REYES, *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2011, Thomson Reuters, t. II, pp. 236-240. Asimismo, bien podría afirmarse que una parte de las líneas maestras que desarrollará Manuel Aragón fueron ya esbozadas por FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «El control parlamentario», en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, 1985, núm. 1, (reproducido posteriormente en *La forma del Poder*, Madrid, CEPC, 1993 y, reeditado actualmente, en BENIGNO PENDÁS, *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Madrid, CEPC, 2018, vol. IV, pp. 3289-3303).

institucionalizada. De tal manera que podrá existir sanción cuando el ordenamiento lo considere, pero que no será imprescindible para que exista control político.

Desde esta perspectiva, para Aragón el control parlamentario será el máximo exponente de control político. Un control cuyo agente es un Parlamento que fiscaliza políticamente la acción del Gobierno y que pudiendo llevar aparejada una sanción, esta no forma parte de su contenido indispensable. Fruto de lo anterior, al parecer del autor, existirán dos tipos de controles: uno «por» y otro «en» el Parlamento. El control «por» lleva siempre aparejada una sanción a través de resoluciones o acuerdos adoptados por mayoría, mientras que el control «en» no comporta un acto donde se exprese la voluntad de la Cámara, de manera que también podrá ser realizado por los miembros de la oposición. Dualidad esta que permite hacer aflorar una realidad de nuestro tiempo, a saber, que junto a la clásica contraposición Gobierno-Parlamento, hoy también existe la contraposición mayoría de Gobierno-Oposición.

El último de los académicos cuya propuesta consideramos preciso comentar es Santiago González Fernández<sup>23</sup>. Digamos de entrada que este autor coincide con Morillo y Aragón en equiparar control a fiscalización y con Aragón en el carácter político del control parlamentario, pero difiere de este último en que el término pueda bifurcarse en control «en» y «por» el Parlamento, pues considera que aquél debe conceptualizarse de manera que pueda aplicarse con independencia de cuál sea la distribución de fuerzas en el arco parlamentario. Con tal objetivo, empieza afirmando que existe una mutación de los dogmas constitucionales de la democracia representativa (soberanía nacional, mandato representativo, división de poderes, democracia parlamentaria y de partidos) que los invalida para comprender la realidad actual, pasando posteriormente a aseverar que la reconstrucción del Parlamento debe realizarse entonces teniendo presente que las funciones ejercidas por los órganos del Estado (jueces, Parlamento y gobierno) pueden reducirse actualmente a dos: dirección política y control. Unas funciones que, además, no se atribuyen a órganos exclusivos dentro de los poderes del Estado, pues ni la función de dirección pertenece solo al gobierno ni la de control únicamente al Parlamento. En el primer caso porque es compartida entre Gobierno y Parlamento, mientras que en el segundo porque las Cámaras ostentan el control político y los jueces el control jurídico.

Basándose en esa bicefalia de funciones que ejercerían los órganos del Estado, analiza específicamente las de carácter parlamentario para acabar aseverando que todos los cometidos que tienen constitucionalmente encomendadas las Cámaras no serían sino procedimientos a

---

<sup>23</sup> Santiago GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del Parlamento en la era de la Gobernanza*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2020.

través de los cuales se ejerce la función de control, convirtiéndose esta en el bastión de la centralidad parlamentaria. Ahora bien, como en su opinión la definición de control parlamentario realizada por Aragón no es solo bicefálica sino también de carácter tautológico porque comporta que el control equivalga al ejercicio de los propios instrumentos de control, es necesaria una redefinición que incluya unos parámetros de verificación basados en los conceptos de buen gobierno y gobernanza.

Así pues, según González, existirá control parlamentario cuando el Parlamento pueda compeler al Gobierno y a todos los agentes de la gobernanza para conocer, en términos de trazabilidad y transparencia, los motivos, fines e intereses que convergen en cada actuación o decisión gubernamental concreta para que dicha cámara pueda saber el contexto en el que se produjeron. Cuestión por la cual, mientras la eficacia del control consistirá en que las decisiones del poder puedan ser trazadas desde su origen (proceso de toma de decisiones, motivos de la decisión y efectos que se pretenden alcanzar o que se han obtenido), las eventuales consecuencias que para cada agente del órgano de control se desprendan de la actuación controlada ya no formarán parte del control mismo sino de un momento posterior, a saber: el de la crítica política orientada a influir en el electorado para obtener el efecto jurídico que se produce mediante las elecciones. Y esto último es así porque el control se concibe como una situación de hecho que existirá siempre que concurra la información que permita atribuir el tanto de responsabilidad que le corresponde a cada agente de la gobernanza en la toma de decisiones que se producen.

En conclusión, aunque Santaolalla, Morillo y González desarrollan tres teorías diferentes, todas ellas excluyen las actividades realizadas y los instrumentos utilizados por la oposición política de la función de control parlamentario. El primero porque afirma que no puede existir jurídicamente control si no va acompañada de una obligación de sanción orgánica, siendo ésta únicamente realizable por la mayoría. El segundo porque asevera que el control es la actividad que la mayoría desarrolla para comprobar o verificar que la actividad del Gobierno se adecúa a la voluntad popular. Y el tercero porque manifiesta que existirá control cuando el conjunto del Parlamento reciba la información que le permita la atribución de responsabilidades a cada sujeto partícipe de la gobernanza, de tal forma que cualquier actividad posterior queda extramuros de dicha función. Por el contrario, Aragón parte de la idea de incorporar la actividad de la oposición y los instrumentos a través de los cuales ésta los lleva a cabo al concepto de control parlamentario, pues asevera que la finalidad de éste es la fiscalización política del poder, o lo que es lo mismo, que las actividades públicas estén sometidas a crítica y valoración política institucionalizada. Cuestión que se lleva a cabo, aunque con objetivos diferentes e instrumentos a veces dispares,

tanto por la mayoría parlamentaria como por la oposición a través del «control por» y el «control en» el Parlamento.

#### 4. LAS CONSECUENCIAS DE LA NOCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO DE MANUEL ARAGÓN

Resumidas las aportaciones de quienes creemos han hecho mayores esfuerzos teóricos por intentar zanjar el debate concretando cual debe ser el concepto actual de control parlamentario en España, asumimos la definición y los razonamientos formulados por Manuel Aragón, pues los consideramos los más certeros al no vislumbrarse el control parlamentario únicamente desde la lógica clásica de la separación de poderes, sino también desde la división mayoría de Gobierno-oposición inherente a la democracia de partidos actualmente existe.

De este modo, consideramos que mientras controlar significa jurídicamente comprobar, fiscalizar, revisar o examinar la conducta de un sujeto controlado por parte de un sujeto controlante; control parlamentario debe ser conceptualizado como la función constitucional de fiscalización política que se ejerce por y en el Parlamento sobre la acción del Gobierno (y, por extensión, de cualquiera otra entidad pública). Un «control por» que lleva aparejada una obligación de sanción orgánica (léase aprobación o autorización)<sup>24</sup> porque su objetivo es acreditar que no existe desviación entre la voluntad de la mayoría parlamentaria y la acción del gobierno, erigiéndose dicha sanción en garantía del mantenimiento de la cadena ininterrumpida de legitimidad popular inherente a toda democracia parlamentaria e incluyéndose en su interior los procedimientos de responsabilidad política. Y un «control en» que carece de sanción orgánica porque su objetivo es ser una garantía de la democracia de partidos permitiendo que se manifiesten públicamente las diversas voluntades que componen las Cámaras, desarrollándose en el interior de las actividades de las Cortes y ejerciéndose esencialmente por la oposición para influir en la opinión pública frente a la dupla Gobierno-mayoría parlamentaria (aunque también puede ser utilizado por quienes componen la mayoría, sobre todo en épocas de notable fragmentación de las Cámaras).

Dos son los principales caminos que nos permite recorrer esta conceptualización de control parlamentario: la constitucionalización de la oposición política y la conversión del control en una meta-función.

---

<sup>24</sup> Compartimos con Santaolalla que sanción puede consistir no solo en una aprobación, autorización, ratificación o corrección, sino también en una denegación de la actividad controlada. Por ello, la sanción fruto del control por la mayoría parlamentaria puede comportar responsabilidades políticas cuando lo que se hace es denegar la confianza al presidente (cuestión de confianza). Además, no hay que olvidar que la segunda definición que la RAE otorga a sanción es: autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre.

#### 4.1. La constitucionalización de la oposición política

Al incluir en la anterior definición a la oposición, esta pasa de ser una simple realidad fáctica para ostentar, como mínimo, un anclaje jurídico-constitucional a través de la función de control al Gobierno del art. 66.2 CE. Lo cual, a su vez, tiene cuatro efectos jurídicos directos.

En primer lugar, se hace imprescindible determinar que debemos entender constitucionalmente por oposición política. Vayamos de lo general a lo particular. En genérico, oposición hace referencia a una minoría que se contrapone a una mayoría que ostenta la capacidad de tomar decisiones. Si le añadimos el adjetivo «política», lo acotamos al ámbito de lo público, describimos a quienes discrepan de las decisiones tomadas exclusivamente por los poderes públicos y el concepto puede ser utilizado ya por la ciencia, la sociología o la antropología política. Ahora bien, para que la definición sea jurídicamente válida, debe hacer aflorar, como mínimo, un sujeto de imputación claramente identificable que nos permita concretar cuándo se adquiere dicha condición, quién forma parte de la misma y hasta cuándo. Recordando que nos movemos dentro del ámbito jurídico-público, lo anterior comporta que la dicotomía mayoría-minoría inherente al concepto oposición solo puede existir en el interior de órganos políticos representativos que permitan determinar de manera fehaciente los apoyos de los que se dispone para seguir ostentando los resortes del poder público. Además, para que la definición sea constitucionalmente precisa, debe tener presente tanto que la monarquía parlamentaria española está basada en una relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno como que uno de sus anclajes constitucional es a través de la función de control al Gobierno del art. 66.2 CE. Así pues, todas las anteriores concreciones permiten acabar afirmando que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, se entenderá por oposición política aquel conjunto de cargos públicos representativos que se oponen a la existencia de un Gobierno determinado a través de no otorgarle la confianza durante la investidura. Postura que resulta análoga a la de Juan José Ruiz Rico cuando asevera que,

La oposición en el sistema constitucional español viene definida por la forma de gobierno y la expresión de la confianza parlamentaria en el momento puntual de la investidura. Se establece un nexo objetivo que tiene vocación de permanencia durante la Legislatura ya que, salvo quiebra de la cohesión o de la disciplina de partido en la mayoría gubernamental, el voto de investidura instaura una confianza que solo puede quedar desmentida por una moción de censura o una cuestión de confianza [...] En el régimen parlamentario instaurado por la Constitución de 1978 la oposición resulta ser por lo tanto un concepto en negativo que resulta por defecto de no votar la investidura de un presidente del Gobierno o de apoyar una moción de censura o votar contra una cuestión de confianza [...] Téngase además en cuenta que la pertenencia a



la oposición en el sistema parlamentario español se identifica con la adscripción de todo un partido o de un grupo parlamentario. Se trata por tanto en principio de una decisión colectiva que nace de no apoyar la investidura del presidente de Gobierno<sup>25</sup>.

En segundo lugar, se hace indispensable la promulgación de un Estatuto de la oposición para regular ese nuevo sujeto del control parlamentario. Mientras que la no incorporación del término en la Constitución Española de 1978<sup>26</sup> hacía que su desarrollo reglamentario o normativo fuera opcional para el Legislador<sup>27</sup>, su inclusión ahora en la norma fundamental vía interpretación comporta la necesidad de dotarla de un contenido jurídico sustantivo y autónomo. Sustantivo porque la oposición pasa a ejercer una parte de la función de control al Gobierno, de manera que es perentorio delimitar un marco jurídico específico de prerrogativas y garantías a través de los cuales pueda llevar a cabo dicha tarea constitucionalmente encomendada. Y autónomo porque, como esta función se realiza frente a la dupla mayoría parlamentaria-Gobierno, debe además poder desarrollar su cometido con independencia de la voluntad mayoritaria. Por ello, no son suficientes las prerrogativas y garantías que el ordenamiento jurídico otorga a los cargos públicos representativos y los grupos parlamentarios a través del Estatuto de los parlamentarios, pues el mismo está concebido desde la lógica interorgánica (Gobierno-Parlamento), tiene por objetivo evitar que se distorsione el mandato democrático salido de las urnas (de ahí, por ejemplo, la inviolabilidad, la inmunidad o el aforamiento) y no reconoce ni garantiza para la oposición derechos distintos a los que disfruta la mayoría<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Juan José RUIZ RICO, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tres 40 años de constitución», en *Revista de derecho político*, 2018, núm. 101, pp. 282 y 283. A pesar del texto reproducido, dicho académico considera que la oposición política tiene una vertiente parlamentaria y otra extraparlamentaria, de manera que parece distanciarse de nuestras posiciones sobre la definición constitucional de oposición política.

<sup>26</sup> Según Juan José Ruiz Rico, la ausencia del término oposición política en la Constitución Española de 1978 no fue una anomalía, pues el mismo no se generalizaría en los textos constitucionales y reglamentarios hasta tiempo después. Cfr. «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tres 40 años de constitución» ..., pp. 277.

<sup>27</sup> Hasta el momento, dicho término no ha sido utilizado a nivel nacional y solo desde 2015 se incluye, aunque sin prácticamente operatividad jurídica, en el art. 77 del reglamento del Parlamento de Cataluña. Sobre esto último, coincidimos con las palabras de Pedro de Vega García: «trasladar la figura inglesa del líder de la oposición a democracia en las que la oposición está formada por un abigarrado conjunto de partidos, además de resultar una operación disfuncional y anómala, representaría una auténtica aberración democrática». Cfr. Pedro DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», en AGUADO RENEDO y ARAGÓN REYES, *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2011, Thomson Reuters, t. II, p. 231.

<sup>28</sup> Según Juan José Ruiz Rico: «En el sistema parlamentario de la CE, al no reconocerse derechos específicos que sean privativos y distintos de los grupos que ejercen la oposición, existe una igualdad formal de derechos y facultades cuyo ejercicio se gradúa en función de la fuerza numérica de cada grupo, sin que se derive de ello un régimen distinto o particular», Cfr. «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tres 40 años de constitución», p. 285.

En suma, que el control parlamentario se defina ahora teniendo en cuenta tanto la teoría de la separación de poderes como la lógica mayoría de Gobierno-oposición parlamentaria inherente a la democracia de partidos, implica la inclusión de ésta última en la norma fundamental vía interpretación. Lo cual, a su vez, comporta que, junto al estatuto de los parlamentarios, sea perentorio desarrollar un estatuto de la oposición que actúe como garantía normativa de la función de control constitucionalmente asignada. O, lo que es lo mismo, que se le reconozca un régimen particular y diferenciado para evitar que la fuerza numérica de la mayoría impida cualquier tipo de control parlamentario. Con ello no se trata de

instaurar un derecho a colegislar, o al obstruccionismo, o de atribuir poderes de veto, sino de reorientar la función de la oposición y dotarle de nuevos instrumentos, que pueden ir desde la revisión de las reglas de constitución de grupos parlamentarios, la presidencia de ciertas comisiones, o la creación de la Oficina del Jefe de la oposición, al que se pueden reconocer facultades y derechos, la calendarización de los plenos de control, o la fijación del orden del día [...] O, como propone Garrarena, atribuir en exclusiva la solicitud de comparecencias informativas a la oposición, así como la designación de un comisionado de la oposición para determinadas cuestiones<sup>29</sup>.

El tercer efecto jurídico directo es que se abre la posibilidad a la creación tanto de procedimientos en los que domine la oposición como de un Estatuto para la mayoría. Que la oposición pase a ostentar una parte de la función de control al Gobierno no solo implica la necesidad de dotarla de un Estatuto que delimite un marco jurídico específico de prerrogativa y garantías, sino que también abre constitucionalmente la posibilidad a crear específicos procedimientos parlamentarios donde sea preeminente sobre la mayoría. Así pues, y como pura hipótesis de trabajo, no parece ilógico que, de crearse tanto ese Estatuto como específicos instrumentos donde la oposición sea preponderante, pueda pensarse también en la necesidad de dotar a la mayoría parlamentaria de un estatuto con prerrogativas exclusivas que persiga, como mínimo, dos objetivos: en contextos de mayorías absolutas garantizar a los parlamentarios que la conforman una cierta independencia (por ejemplo, a través de regular el voto en conciencia) y en contextos de Parlamentos muy fragmentados con gobiernos en minoría hacer más atractiva la idea de formar parte de dicha mayoría.

El cuarto y último efecto jurídico directo de incluir a la oposición dentro del control parlamentario es que, como el art. 23.2 CE es un de-

---

<sup>29</sup> Juan José RUIZ RICO, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tres 40 años de constitución», pp.275 y 305 respectivamente. Asimismo, el texto de Ángel Garrarena Morales al que se hace referencia es el siguiente: *Escritos sobre la democracia*, Madrid, CEPC, 2015.

recho de configuración legal, todo derecho que se incluya en el estatuto de la oposición pasa a formar parte del *ius in officium* de los cargos públicos representativos y los grupos parlamentarios que conforman dicha oposición. Así pues, los derechos contenidos en ese estatuto se integran en el art. 23.2 CE y su vulneración podrá ser alegada ante el Tribunal Constitucional ex art. 42 LOTC. De esta forma, el art. 23.2 CE amplía todavía más si cabe su importancia para el parlamentarismo español, porque pasa a proteger vía derecho fundamental la función de control que ejerce la oposición sobre la dupla mayoría parlamentaria-Gobierno.

#### 4.2. La conversión del control parlamentario en una meta-función

Sobre la noción de control parlamentario desarrollada al inicio del presente apartado, Aragón afirma que

esta labor de fiscalización, que el Parlamento realiza (o debe realizar) de manera ordinaria y cotidiana, y que no tiene por objeto derrotar al Gobierno (pretensión difícil de cumplir) pero sí criticarlo, constituye, sin duda alguna, una de las dimensiones más importantes del control parlamentario. Entendiéndolo así, el control parlamentario ni siquiera se circunscribe a unos determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las funciones que desempeñan las Cámaras. No sólo, pues, en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del Gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (crítica al proyecto presentado, defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización, de nombramiento o elección de personas y, en general, en la total actividad parlamentaria. En todos esos casos hay (o debe haber) debate y, en consecuencia, en todos hay (o puede haber) control parlamentario<sup>30</sup>.

Al contrario de algunas interpretaciones, pensamos que del razonamiento de Aragón ni se deduce que los procedimientos de control parlamentario dejen de existir ni que todos los procedimientos parlamentarios sean en realidad de control, pues lo anterior debe ser comprendido en el marco de la bicefalia que florece tras la inclusión de la oposición como sujeto de ese mandato constitucional.

Si concebimos el control parlamentario como la función constitucional de fiscalización política que se ejerce por y en el Parlamento, estamos implícitamente asumiendo una doble realidad. Una de naturaleza clásica basada en la división de poderes donde el «control por» lleva aparejado siempre una sanción de la Cámara, se desarrolla a través de unos específicos procedimientos y tiene por objetivo acreditar que no existe desviación entre la voluntad popular representada por la mayoría

<sup>30</sup> Manuel ARAGÓN REYES, «Democracia y Parlamento», pp. 146-147.

parlamentaria y la acción de gobierno<sup>31</sup>. Y otra realidad de naturaleza más moderna asentada en la democracia de partidos donde el «control en» es ejercido esencialmente por la oposición frente a la dupla mayoría parlamentaria-Gobierno, que no conlleva aparejada sanción orgánica alguna y que se desarrolla en el interior de los procedimientos de las Cámaras. Siendo precisamente esta segunda realidad la que comporta que el control parlamentario pase a comprenderse como una meta-función que se expande a la práctica totalidad de procedimientos parlamentarios (menos al de carácter legislativo)<sup>32</sup>. De lo anterior pueden extraerse tres máximas independientes pero concatenadas: toda actividad en las Cámaras puede entrañar «control en» el parlamento; todo «control en» el Parlamento no tiene por qué derivar en un «control por» el Parlamento; y siempre que exista «control por» el Parlamento también habrá «control en» el Parlamento.

Así pues, la idea del control como meta-función que aquí se defiende difiere de la de control como función superior que desarrolla Santiago González Fernández, pues aquí no se aboga por que las distintas funciones parlamentarias estén, en realidad, al servicio del control, sino que se defiende la posibilidad de mantener la pluralidad de funciones que el Parlamento posee y, a su vez, permitir que en el interior de cada una de ellas la oposición pueda ejercer un continuo control a la dupla Gobierno-mayoría parlamentaria<sup>33</sup>.

Asimismo, esta segunda dimensión del control que lo acaba configurando como una meta-función tiene dos consecuencias. Por un lado, implica la necesidad de revisar todos los procedimientos parlamentarios

---

<sup>31</sup> Algunos ejemplos de ello serían el control de los decretos legislativos y decretos-ley, la autorización de celebración de referéndums, la cuestión de confianza, la moción de censura o la declaración de los estados excepcionales.

<sup>32</sup> Similar opinión puede encontrarse en Roberto L. BLANCO VALDÉS, «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)», en MONREAL FERRER (ed.), *La división de poderes: el gobierno*, ICPS, 2000, p. 45; Juan Luis REQUEJO, «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes», en *Revista española de derecho constitucional*, 2004, núm. 70, pp. 84-85; y Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, «La articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa», en *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 640.

<sup>33</sup> En cambio, al parecer de Santiago González, «esa superioridad del control viene a significar que el ejercicio de las distintas facultades y potestades que constitucionalmente se reconocen al Parlamento deben estar al servicio del control, esto es, cumpliendo sus fines instrumentales, estar ordenadas a la superior finalidad de procurar el efectivo control del gobierno. La aprobación de una ley o de un presupuesto, la convalidación de un decreto-ley, la autorización para un tratado internacional o el nombramiento de cargos, las preguntas, las interpelaciones y solicitudes de información no adquieren su justificación en el perfeccionamiento de su finalidad inmediata, sino en la consecución del fin superior al que todas ellas se deben, el control político parlamentario de la función de gobierno». Cfr. *El control como función primordial del Parlamento en la era de la Gobernanza...*, p. 293. A nuestro parecer, dicho argumento no es correcto, pues de él se desprende que, por ejemplo, la finalidad del procedimiento legislativo no debería ser hacer una ley, sino controlar al gobierno.

para corroborar que, sin eliminar ni supeditar su función tradicional, la oposición puede desarrollar a su través la tarea de control parlamentario constitucionalmente encomendada. Y, por el otro, se hace necesario que dicha revisión se dote previamente de unos principios que sirvan de pauta para, precisamente, determinar si en cada uno de los procedimientos la oposición está pudiendo desempeñar su función con eficacia y, de no ser así, servir de orientación para su reforma.

## 5. CONCLUSIONES

En el régimen parlamentario de gobierno, el Parlamento no es un eslabón más de la cadena democrática de legitimaciones que puede ocupar diferentes posiciones, sino que debe situarse y percibirse siempre como el centro de gravitación de este. Aunque parezca contradictorio, ello implica un reformismo constante basado en un objetivo invariable: que el ser no diste mucho del deber ser. Sin embargo, el Parlamento ha ido gradualmente cediendo al Gobierno esa posición central que debería mantener en el interior del sistema político español. Razón por la cual se hace cada vez más necesario esbozar nuevos caminos y diseñar alternativas para que, con renovadas premisas teóricas y modernizadas funciones prácticas, el Parlamento vuelva a ser el eje alrededor del cual orbitan el conjunto de actores e instituciones políticas en España.

Junto al convencimiento de que la institución parlamentaria ni puede ni debe renunciar a ninguna de las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas, tenemos la convicción de que, en esta fase histórica del desarrollo de la vida política democrática española, es con la función de control con la que podemos trabajar con mayor profusión para recuperar su centralidad perdida (aunque no la única)<sup>34</sup>. Por ello, realizado el análisis de las principales teorías que sobre la noción de control parlamentario se han desarrollado en España, hemos asumido como la más idónea a nuestros efectos la de Manuel Aragón. Es decir, compartiendo la idea de que, jurídicamente, controlar significa comprobar, fiscalizar, revisar o examinar por parte del sujeto controlante la conducta del sujeto controlado, mientras que control parlamentario debe ser conceptualizado como la función constitucional de fiscalización política que se ejerce por y en el Parlamento sobre la acción del Gobierno (y, por extensión, de cualquiera otra entidad pública). Un «control por» que lleva aparejada una obligación de sanción orgánica (léase aprobación o autorización) porque su objetivo es acreditar que no existe desviación entre la voluntad de la mayoría parlamentaria y la acción del gobierno, erigiéndose dicha sanción en garantía del mantenimiento de la cadena ininterrumpida de legitimidad popular in-

---

<sup>34</sup> Piénsese, por ejemplo, en las nuevas funciones de estudio y prospección que se le quieren atribuir.

herente a toda democracia parlamentaria e incluyéndose en su interior los procedimientos de responsabilidad política. Y un «control en» que carece de sanción orgánica porque su objetivo es ser una garantía de la democracia de partidos permitiendo que se manifiesten públicamente las diversas voluntades que componen las Cámaras, desarrollándose en el interior de las actividades de las Cortes y ejerciéndose esencialmente por la oposición para influir en la opinión pública frente a la dupla Gobierno-mayoría parlamentaria (aunque también puede ser utilizado por quienes componen la mayoría, sobre todo en épocas de notable fragmentación de las Cámaras).

La asunción de esta definición de control parlamentario nos permite transitar dos caminos diferentes: constitucionalizar la oposición parlamentaria y configurar el control como una meta función. Lo primero, a su vez, comporta la necesidad de delimitar el concepto de oposición política desde el punto de vista constitucional, conlleva dotar de un contenido jurídico sustantivo y autónomo a la oposición a través de un Estatuto que se erija en su garantía normativa, abre la posibilidad a la creación tanto de procedimientos en los que domine la oposición como de un Estatuto para la mayoría y, por último, comporta proteger los derechos establecidos en el estatuto de la oposición a través del art. 23.2CE. En cambio, lo segundo comporta la necesidad de revisar todos los procedimientos parlamentarios para confirmar que la oposición puede desarrollar a su través la tarea de control constitucionalmente encomendado e implica fijar previamente unos principios jurídicos que conformen las bases analíticas tanto de esa investigación como de las posibles propuestas de reforma.

En resumidas cuentas, fruto de los múltiples cambios políticos y sociales que se han ido produciendo a lo largo de estos cuarenta años de democracia en España, es conveniente recorrer un camino teórico y práctico tendente a devolver al Parlamento su centralidad perdida. Para ayudar a conseguirlo, la función de control parlamentario definida de manera amplia nos ofrece un triple camino que sería útil recorrer en paralelo. Primero, crear un Estatuto de la oposición. Segundo, instaurar procedimientos en los que domine la oposición y un Estatuto para la mayoría. Y tercero, desarrollar unos principios que sirvan de pauta para analizar si la oposición puede desempeñar su función de control con eficacia en cada procedimiento parlamentario y para orientar las posibles reformas.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M., «El control parlamentario como control político», *Revista de derecho político*, 23, 1986, p. 28.
- «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, enero-abril 1987, pp. 16-17.

- «La función del Gobierno y la función de las Cámaras. El significado actual del control parlamentario» e «Información parlamentaria y función de control», en VV.AA., *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, Madrid, CEC, 1995.
- «Democracia y Parlamento», *Revista catalana de Dret públic*, 37, 2008, pp. 129-155.
- «Control parlamentario», en C. A. RENEDO y M. A. REYES (eds), *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Thomson Reuters, 2011, pp. 236-240.
- BLANCO VALDÉS, R.L., «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)», en A. M. FERRER (ed.), *La división de poderes: el gobierno*, ICPS, 2000, p. 45.
- CHIMENTI, C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milan, Giuffrè Editore, 1974, p. 258.
- DE MIGUEL BÁRCENA, J., «Tiempo y Constitución: conceptos y metodología», en J. F. SEBASTIÁN y J. T. TEJADA (dirs.), *Tiempos de la Historia, tiempos del Derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 33-74.
- DE VEGA GARCÍA, P., «Oposición política», en C. A. RENEDO y M. A. REYES, *Organización general y territorial del Estado. Temas básicos de Derecho Constitucional*, tomo II, Thomson Reuters, 2011, p. 231.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y constitución española*, Madrid, Marcial Pons, 2019.
- GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- «El Parlamento ante las nuevas realidades», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 4, 1997, p. 156.
- GARCÍA ROCA, J., «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo», *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 37, julio-diciembre 2017, p. 7.
- GARRORENA MORALES, Á., *Escritos sobre la democracia*, Madrid, CEPC, 2015.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S., *El control como función primordial del Parlamento en la era de la Gobernanza*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2020.
- LUÍS REQUEJO, J., «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes», *Revista española de derecho constitucional*, 70, 2004, pp. 84-85.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., «Repertorio bibliográfico sobre control parlamentario», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 2007, pp. 415-439.
- MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.
- PANIAGUA, J.L., «Sobre la forma de gobierno parlamentario en España: Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial», *Seminario internacional sobre el parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010, p. 8.
- PIERRE-CAPS, S., «La revisión constitucional francesa de 2008 o el cambio en la continuidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 91-130.
- RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, 1, 1985.

- RUIZ RICO, J.J., «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tres 40 años de constitución», *Revista de derecho político*, 101, 2018, pp.282 y 283
- SÁNCHEZ DE DIOS, M., «La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido», *Política y Sociedad*, 42 (1), 2005, p.229.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., «La articulación del control parlamentario y del control político-electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa», *Problemas actuales del control parlamentario: VI Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 640.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 88, abril-junio 1995, p.223.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El Parlamento y sus instrumentos de información*, Edersa, 1982.
- «La función de control y la ciencia del derecho constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 12, 1987.
- *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2019.
- TUDELA ARANDA, J., «Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una Cámara autonómica», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 9, 2000, p.221.
- «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 17, 2006, p.408.
- «La renovación de la función parlamentaria de control», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 2007, p.78.