

Los Grupos Parlamentarios y la función de control

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: SUJETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.—IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE CONTROL.—4.1. Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política.—4.1.1. Investidura.—4.1.2. Cuestión de confianza.—4.1.3. Moción de censura.—4.2. Los instrumentos clásicos de control ordinario.—4.2.1. Preguntas.—4.2.2. Interpelaciones.—4.2.3. Comparecencias.—4.2.4. Comisiones de Investigación.

I. INTRODUCCIÓN

Parafraseando a Kelsen en su célebre pronunciamiento sobre la democracia y los partidos políticos, podemos decir respecto al que va a ser el objeto del presente artículo que sólo la ilusión o la hipocresía puede hacernos creer que el funcionamiento del Parlamento actualmente es posible sin los Grupos Parlamentarios.

Si al Estado actual comúnmente se le denomina Estado de partidos, además de otros caracteres que lo califican, al Parlamento coetáneo, o al menos al español, lo podemos llamar Parlamento de Grupos. En las Cámaras españolas se desdibuja la figura del parlamentario individual para dar paso al protagonismo de los Grupos. El parlamentario se convierte casi exclusivamente en una parte componente del Grupo que sólo, en limitadas ocasiones, puede extraerse del mismo y generar una actuación independiente del criterio del Grupo.

Este hecho, como es fácil suponer, ha cambiado, al igual que lo han hecho otras situaciones que han transformado el Estado contemporáneo, el funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias y el significado de sus funciones.

El presente artículo nos supone precisamente el estudio de la unión de dos factores: una función, la de control, y un sujeto, los Grupos Parlamentarios, por lo que nos parece necesario hacer primero referencia a uno de esos

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Letrada de las Cortes de Castilla y León en excedencia.

factores, la función de control, de forma genérica, para después analizar el sujeto que puede ejercerla, los Grupos, y finalizar con los medios concretos mediante los que la ejerce. De este modo, después de una visión abstracta de la función de control y de los Grupos Parlamentarios pasaremos a elaborar un estudio concreto de los instrumentos de control y del papel que en ellos juegan los Grupos con la visión que nos dan las regulaciones reglamentarias para así poder observar si las aseveraciones generales que hemos hecho son aplicables al ejercicio de la función de control.

II. LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

Tradicionalmente, la función de control parlamentario junto con la función legislativa y la presupuestaria ha supuesto el *leitmotiv* de la actuación del Parlamento y esta idea, consustancial a todos los sistemas parlamentarios, viene expresada en nuestro sistema constitucional, por ejemplo en el artículo 66 de nuestra Carta Magna, al establecer en su apartado 2 lo siguiente: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

Es, por tanto, una de las funciones clásicas del Parlamento que surge, fundamentalmente, a raíz del constitucionalismo con esa idea básica de que «el poder frene al poder»¹. El control parlamentario responde como todos los controles existentes en el Estado constitucional al fin de fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos.

El Gobierno dentro de los sistemas parlamentarios, que van surgiendo como formas de gobierno y es en los que nosotros nos vamos a centrar, va a tener que contar, para ser capaz de ejercer su poder, con la confianza del Parlamento, una confianza que debe mantenerse en el tiempo y sin la cual, si alguna vez falta, no podrá continuar siendo Gobierno. Esto significa que todo Gobierno parlamentario al contar con la confianza del Parlamento cuenta, a través suyo, con la de los representantes populares, consiguiendo de este modo la legitimidad que en toda democracia es necesaria para el ejercicio del poder². Giuseppe de Vergonttini nos dice en este sentido que, «en una acepción amplia, el control recuerda la primacía del órgano asambleario frente al ejecutivo, preeminencia que es consecuencia de su directa emanación de la soberanía popular. En este sentido, el control evoca la sumisión del Gobierno a la superioridad parlamentaria y unifica el poder de dirección del Parlamento y los poderes de verificación de la observancia gubernamental de las directrices parlamentarias»³.

¹ Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.

² Jhon Hart Ely, *Democracy and Distrust: A theory of a judicial review*, Harvard University Press, 2006, p. 105.

³ G. de Vergonttini, «La función de control en los Parlamentos de fin de siglo», en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, 1997, p. 25.

Esta necesidad de garantizar la preponderancia de la soberanía del pueblo, y por ende de limitar el absolutismo del poder, recorre todas las formas procedimentales en las que se articula el control parlamentario. Ya decía Muñoz Torrero en nuestras Cortes de Cádiz que «el derecho a traer a examen las acciones del Gobierno es un derecho imprescindible que ninguna nación puede ceder sin dejar de ser nación»⁴.

Sin embargo, aunque parece estar claro el fundamento en el que se sostiene el control parlamentario, el concepto del mismo está sujeto a diversas opiniones doctrinales. Es decir, no existe una idea unívoca sobre en qué consiste realmente el control parlamentario, lo cual incide en señalar cuáles son los medios mediante los que se ejerce y quién lo ejerce, y esto en parte es debido también a las transformaciones que se han ido produciendo en el parlamentarismo y que ha llevado a hablar de crisis de la función de control, encuadrada en la más amplia y tan citada crisis del Parlamento en el Estado contemporáneo.

A las causas de esta denominada crisis nos referiremos tras haber señalado qué podemos entender actualmente por control parlamentario.

Las distintas teorías sobre qué debe considerarse que es el control parlamentario giran en primer lugar sobre la naturaleza del mismo, esto es, sobre si nos encontramos ante un control jurídico o, por el contrario, ante un control político.

Principalmente en la doctrina italiana se ha defendido la tesis de que la subespecie control parlamentario es un control jurídico que se halla encuadrado dentro de la especie de controles constitucionales. Galeotti nos dice que «por control constitucional puede entenderse, en una primera y generalísima aproximación, toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones del Derecho constitucional»⁵, son, por tanto, controles jurídicos y el parlamentario también, pues, para este autor, a diferencia de los controles políticos, el parlamentario no se realiza por criterios de valoración totalmente libres, sino atendiendo «a valores expresos e institucionalmente tutelados».

Realmente, como dice Aragón Reyes, la laxitud del parámetro (y en muchos casos su pura inexistencia) le hace concluir a Galeotti, de nuevo, con la opinión tautológica inicial: «Son controles constitucionales los regulados por el Derecho constitucional»⁶.

Este punto de partida ha sido adoptado por algunos de nuestros autores, llevándolos curiosamente a dos posiciones que podemos considerar antagónicas.

García Morillo, que en su libro *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español* defiende esta tesis manifestando que «no parece tener fundamento negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen

⁴ *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, de A. de Argüelles, Madrid, 1981, p. 49.

⁵ S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1963, p. 1.

⁶ M. Aragón Reyes, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 76.

en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten asimismo efectos jurídicos», señala que «cabe, en consecuencia, afirmar la naturaleza jurídica de los controles constitucionales. La especificidad de los mismos no reside en su naturaleza extrajurídica, sino en el menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros o, por decirlo en otros términos, en que el juicio sobre la legalidad de la actuación controlada se ve complementado con un juicio sobre la oportunidad de dicha actividad»⁷.

Al partir de este punto, y para evitar que dentro de la denominada crisis del Parlamento se incluya como una de sus causas la crisis del control parlamentario al existir, por un lado, una casi imposibilidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno y, por otro lado, íntimamente ligado, por la dependencia y subordinación de la mayoría parlamentaria respecto del poder ejecutivo, García Morillo distingue entre control y garantía, y el primero señala que «es una de las fases de la garantía y consiste en verificar la actividad del sujeto controlado y comprobar su adecuación a los cánones que deben disciplinarla. Por tanto, del control no es la sanción que se impone al controlado, de igual forma que el proceso penal no es la pena que se aplica al condenado» y continúa añadiendo que «la exigencia de responsabilidad política es una consecuencia eventual del control parlamentario».

Por el contrario, otros autores, entre ellos Santaolalla López⁸ dentro de nuestra doctrina, consideran que el control parlamentario al ser un control jurídico debe comprender siempre la sanción con efectos no sólo políticos, sino también jurídicos cuando existe un pronunciamiento negativo de la Cámara, y por ello no les concede el carácter de instrumentos de control, sino sólo el de información, a algunos de los instrumentos más clásicos de la función de control, concretamente a las preguntas, las interpelaciones y las mociones, las cuales no vinculan jurídicamente con efectos sancionatorios al Gobierno.

Frente a estas teorías que parten de la naturaleza jurídica del control hay otras que defienden la naturaleza política del control parlamentario sin por ello restarle importancia a esta función del Parlamento.

Es el caso de la opinión elaborada por el profesor Aragón Reyes⁹, quien, en su libro *Constitución y control del poder*, rebate, acertadamente desde nuestro punto de vista, las anteriores concepciones sobre el control parlamentario, destacando, primero, que no le confiere carácter jurídico al control parlamentario el hecho de que se encuentre regulado por el Derecho, pues éste establece disposiciones sobre muchos fenómenos de la realidad que no son jurídicos y no por eso se juridifican; segundo, que si se trata de un control jurídico irremediadamente tiene que ir anudado al mismo la reparación o sanción. Dice Aragón: «porque el principio de la mayoría y la disciplina de

⁷ J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 63.

⁸ F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, Nacional, Madrid, 1984, p. 198.

⁹ *Op. cit.*, pp. 74 y ss.

partidos hacen improbable la derrota parlamentaria del Gobierno, parece como si se dijese: refutemos esas críticas y demostremos que el instituto goza de buena salud por el sencillo expediente de eliminar del concepto de control la posibilidad siquiera de tal derrota. Y así se da la curiosa paradoja de que desaparece del control parlamentario lo que constituye, precisamente, su máximo instrumento, la remoción del Gobierno»¹⁰. Tercero y último, manifiesta que tampoco puede decirse que el control parlamentario es jurídico porque es jurídica la valoración que el control hace, pues su parámetro de control, que son «la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras, las leyes, los valores constitucionales y el programa de gobierno», es fijo y predeterminado, como señalan los autores defensores de la teoría jurídica. Esta negación es debida a que difícilmente puede decirse que los valores constitucionales «políticamente» apreciados son parámetros jurídicos, ni la interpretación que el Parlamento haga de las normas de Derecho cuando las utilice como canon de adecuación otorga a tal valoración un carácter objetivado, ni, por último, éstos son los únicos elementos que componen el parámetro en el control parlamentario. Tal parámetro es, por principio, de composición libre y su base principal radica en la pura y simple voluntad del agente de control. En nuestra opinión, todas estas críticas son acertadas y la última apreciación no puede ser más palmaria, pues en la práctica parlamentaria diaria en el ejercicio de los instrumentos de control, la valoración que en los mismos se hace de la actividad gubernamental no se basa sino en parámetros de oportunidad y de acierto político y no en parámetros normativos, que aunque se utilicen no tienen ningún efecto jurídico por el carácter que ellos tienen. Nos encontramos, por tanto, ante un control político y no jurídico que no por ello carece de sanción. La sanción puede ser en los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política, la derrota del Gobierno, siendo actualmente el efecto más fuerte pero también más improbable del control por las razones antedichas y sobre las que después incidiremos.

Sin embargo, en nuestros días el control, ante todo, consiste en «el examen crítico de la actividad del Gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción, examen crítico abocado a rectificaciones o modificaciones parciales de las directrices políticas del Gobierno»¹¹.

«La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarse o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral»¹².

Este concepto del control, el cual no conlleva de por sí una sanción directa e inmediata, supone la extracción de dos consecuencias, la primera conse-

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 162-163.

¹¹ «Le funzioni del Parlamento in Italia», *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 1974, pp. 393-394.

¹² Aragón Reyes, *op. cit.*, p. 166.

cuencia es que el control parlamentario se realiza no sólo mediante actos del Parlamento, esto es, actos constituidos por una manifestación de voluntad de la Cámara parlamentaria, sino también a través de los actos que llevan a cabo los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios, actos que se inician y se acaban en sí mismos y que no ponen en marcha un procedimiento que genere un pronunciamiento de los órganos parlamentarios.

Estas actividades que realizan los parlamentarios y los grupos toman al Parlamento como escenario y no como actor principal siendo, por tanto, ejercidas fundamentalmente por la minoría, la oposición dentro del Parlamento, ejerciendo una crítica al Gobierno con la intención de desgastarlo, debilitarlo o hacerle modificar su postura manifestando de ese modo sus posiciones y opiniones al cuerpo electoral con la intención de mostrarse como una posible alternativa para ser Gobierno en las siguientes elecciones o al menos para alcanzar nuevos votos. «En otras palabras, es la minoría o minorías quien aparece como el agente “natural” de la función de control, como interesado en exponer las debilidades de la política gubernamental y en ofrecer alternativas, tanto en el plano parlamentario como en el plano electoral. Desde luego, no puede excluirse que, en determinados (y no muy frecuentes) momentos, sea una mayoría de los representantes la interesada en la vigilancia, escrutinio y eventual remoción y sustitución del Gobierno, pero parece que ésta será una situación más excepcional que usual..., mayoría y control parlamentario aparecen más bien como términos antitéticos»¹³.

Hemos dicho que se ejercitan fundamentalmente por la minoría, pues los parlamentarios o grupos que apoyan al Gobierno utilizan en ocasiones los instrumentos clásicos de control a los que después nos referiremos, pero realmente su finalidad no es la de control, sino en gran parte de las ocasiones las de ensalzar la labor del Gobierno y la de utilizar la publicidad que el Parlamento le otorga para dar a conocer con más profundidad los actos del Gobierno y el apoyo que ellos le conceden. Por regla general los grupos y parlamentarios que respaldan al Gobierno en el actual Estado de partidos constituyen una mayoría férrea que casi imposibilita que los medios de control que requieren de un pronunciamiento en Pleno del Parlamento, para que de ellos se derive una sanción con efectos jurídicos, sean operativos, lo cual no significa que dejen de ser formas de control del Gobierno, como antes dijimos, y que haya que modificar, a pesar de la práctica actual, el eje Parlamento-Gobierno por el de Gobierno-oposición. A todo ello nos referiremos con más profundidad más adelante. Sólo en ocasiones esporádicas esta mayoría no es compacta y fuerte; en la gran parte de los casos en que esto sucede es porque está formada por varios partidos que no se sienten obligados a apoyar en todos los asuntos al Gobierno y ello conlleva que partidos integrantes de la mayoría puedan utilizar los instrumentos de control con la finalidad para la que fueron ideados.

¹³ L. López Guerra, «El titular del control parlamentario», *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 160-161.

Hay una segunda consecuencia derivada de este concepto amplio del control y es lo que se ha denominado multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios, que cumplen, además de la función para la que originariamente estaban pensados, otras funciones que realiza el Parlamento.

Respecto a la función de control, esta plurifuncionalidad es bastante clara, pues la misma se lleva a cabo mediante procedimientos pensados para llevar a cabo otras funciones, como la legislativa, la de nombramiento o elección de personas o la presupuestaria. Esto es debido a que si el control en este sentido amplio que estamos defendiendo consiste en la fiscalización de la actuación del Gobierno y en su examen crítico, el mismo se ejerce utilizando la publicidad y el debate que en general ofrecen casi todos los procedimientos parlamentarios.

Como ya anticipamos, la existencia de diversos conceptos de la función de control, y sobre todo la configuración del mismo de forma mayoritaria en este sentido amplio, es decir, el ser la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno efectuados en el Parlamento sin tener por qué conllevar una sanción inmediata por parte de este órgano, es consecuencia en gran medida de la tan manida y nombrada crisis de la función de control encuadrada en la llamada crisis de la institución parlamentaria, la cual es debida a la existencia de nuevas circunstancias en las que se encuadra el Estado actual, muy distinto al marco existente en el siglo XIX, momento al que fundamentalmente responden los principios clásicos del parlamentarismo y de sus funciones. Crisis del control parlamentario, pues se considera que ha perdido eficacia, y así, en efecto, «el control está constreñido a ser una actividad puramente cognoscitiva y, en su caso, de expresión de críticas desfavorables, pero que sólo condiciona la actividad ejecutiva en la medida en que el Gobierno se preste voluntariamente a ello. Por supuesto, siempre cabe derribar al Gobierno negándole la confianza o hacer uso de la potestad legislativa para corregir las disfunciones apreciadas, pero en uno y otro caso se trata de medidas extremas, cuyo empleo no puede rutinizarse»¹⁴.

A veces se ha destacado la importancia de la función de control al perderla la función legislativa, pues con su ejercicio, en la actualidad y salvo excepciones contadas, se convierte en ley casi sin modificarse en el íter parlamentario los proyectos de ley que el Gobierno presenta, teniendo además en cuenta que es este órgano el principal motor normativo. Precisamente, García Pelayo nos dice que si bien al Parlamento le corresponde formalmente legislar, «la mayoría de la legislación material toma forma de decretos, ordenanzas o de especificaciones de leyes cuadro o de especies análogas aprobadas por el Parlamento»¹⁵.

Sin embargo, lo que podríamos denominar la falta de eficacia del control parlamentario ha llevado a decir que «la vieja idea de que el Parlamento controla al Gobierno está superada. Una vez que el Estado se ha convertido en

¹⁴ J. A. Santamaría Pastor, *La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario*.

¹⁵ M. García Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, p. 39.

el campo de operaciones de los partidos o de la coalición de Gobierno, el control parlamentario del Estado se ha convertido en asunto de una minoría, la oposición, que por su parte existe por la gracia del Estado»¹⁶. Para Leibholz¹⁷, los partidos no siempre desean controlar el partido de la mayoría, y el de la oposición no sólo está de acuerdo en los principios fundamentales de la Constitución, sino que sus puntos de coincidencia alcanzan incluso problemas fundamentales de política exterior e interior, económica y social, salvo diferencias en detalles y en el método a seguir para su solución. La función de control del Parlamento está disminuida por razón de la complejidad técnica involucrada en muchas de las decisiones que deben tomarse en la vida de los Estados y debido, asimismo, a la internalización de la vida política los Parlamentos no pueden hacer ya nada para evitar ciertas decisiones y, lo que es más importante, las consecuencias económicas y sociales de las mismas.

La modificación de una serie de circunstancias es la que ha incidido en el cambio del papel del control parlamentario y el de sus instrumentos. Santa-
maría Pastor, en su artículo «La actividad del Gobierno y de la administración pública como objeto del control parlamentario», ha mostrado de manera clara y ordenada cuáles son las causas profundas de esta modificación y de su crisis. Siguiéndole podemos decir que son las siguientes:

Primera, la falta de renovación de las técnicas de control, las cuales son las de «un sistema político fenecido, el régimen parlamentario británico del siglo XIX».

Segunda, el paso en el Parlamento de una representación homogénea sustancialmente en su estatus social y político a una representación multiclasista, pero que, a su vez, es homogénea en los distintos grupos que se forman al coincidir en unos intereses comunes. García Pelayo nos dice de forma muy clara que «en la democracia la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado, pero como los intereses son heterogéneos rebasando a los individuos, pero aun así comunes para grupos de individuos». Se forman grupos parciales dentro de la totalidad social para defender sus intereses a través de la acción estatal en concurrencia con organizaciones del mismo tipo. Es éste el germen del surgimiento de los partidos políticos y de la configuración del Estado democrático como Estado de partidos.

Es precisamente ésta la tercera de las causas a las que nos estamos refiriendo. De este modo, sólo los partidos políticos pueden proporcionar al sistema estatal los *inputs* para configurarlo democráticamente, esto es, la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y las demandas sociales y proporcionar al mismo tanto programas de acción política como personas destinadas a ser titulares de los órganos políticos estatales. Esta situación modifica, no desde el punto de vista jurídico formal, pero sí materialmente, la relación entre el Parlamento y el Gobierno, el modelo de división de poderes clásico. Existe actualmente una identificación entre mayoría parlamentaria y Gobierno, lo cual incide en el ejercicio de las

¹⁶ Forsthoff, *El Estado de la Sociedad Industrial*, JEP, Madrid, 1975, pp. 145-146.

¹⁷ Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, p. 89.

funciones del Parlamento, y así podemos decir respecto de la función de control que es a la que nosotros dedicamos nuestro estudio, que es ejercida por la minoría o minorías parlamentarias sobre el Gobierno y la mayoría que lo apoya continua y constantemente por regla general.

Otra de las causas que se unen a las anteriores es que en el Estado social y de bienestar en el cual nos movemos en el mundo occidental ha aumentado de forma exponencial la intervención del Gobierno en todos los marcos de actuación, que a su vez se han multiplicado en número, abarcando casi todos los ámbitos de la vida. Esto ha producido que el principal detentador del poder al que le corresponde la fundamental función de dirección política sea el Gobierno y como «soporte infraestructural que garantiza el funcionamiento del sistema económico» se convierta la Administración pública en un pilar esencial, volviendo de este modo a repercutir en los sistemas de control del Parlamento.

Esta incidencia en las técnicas mediante las que el Parlamento efectúa su función de control, restándoles eficacia o lo que podemos decir al menos una sanción directa y tangible, ha hecho que vayan adquiriendo una gran importancia otros controles que sobre el Gobierno se hacen pero que no son los efectuados por el Parlamento ni tampoco en el Parlamento. Clara es la importancia que ha ido adquiriendo la función de control de los agentes sociales, de los todopoderosos medios de comunicación de masas, escenarios que para los partidos políticos son incluso más importantes para conseguir sus objetivos que el Parlamento y también, aunque siendo un control únicamente jurídico, el control que realiza, por un lado, la jurisdicción constitucional y, por otro lado, el poder judicial fundamentalmente, aunque no sólo la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, además, han ido surgiendo también otros órganos dentro del Estado que ejercen a su vez esta función de control. De Vergottini¹⁸ nos dice que «... la insatisfacción hacia la partidocracia se refleja en insatisfacción frente al Parlamento como institución». Y así como entre los motivos de insatisfacción ha emergido el del comportamiento faccioso o el de la excesiva tendencia de los partidos a cuidar de intereses de parte, se ha procedido a sustraer del órgano controlado por los partidos algunos aspectos de la función de control vinculados a la garantía de los derechos, esto explica probablemente el fenómeno de la institución de autoridades públicas formadas ciertamente con el concurso parlamentario, pero dotadas de independencia funcional, a las que se les encarga el control sobre importantes sectores de la Administración estatal.

Realmente, estos últimos datos no hacen sino destacar que, a pesar de su pérdida de relevancia, el control parlamentario no ha dejado de ser necesario y ha perdido su sentido. Se nos muestra, por el contrario, como imprescindible en los momentos en que nos hallamos y más cuando el poder del Gobierno ha aumentado hasta límites insospechados. ¿Quién mejor que el Parla-

¹⁸ *Op. cit.*, p. 27.

mento y sus miembros por la legitimidad democrática de la que gozan para que lleven a cabo un control del Gobierno más extenso y eficaz que el simple conocimiento crítico de la actuación gubernamental y traslado de la misma al cuerpo electoral?

No podemos ahora, por no ser objeto de este trabajo, teniendo además en cuenta la dificultad del tema que sólo por autores más preparados podría abordarse, entrar en las posibles modificaciones que deberían efectuarse para cambiar este panorama. Sólo apuntar que parece difícil que los partidos políticos y sus homónimos parlamentarios, los grupos a los que ahora nos referiremos, se centren en realizar esta importante labor habiendo aprendido a jugar conforme a unas reglas que en el fondo favorecen su estructura y su poder.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: SUJETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Después de referirnos a la función de control en general, nos vamos a adentrar en el segundo de los factores de la ecuación que nos propone el presente artículo, los Grupos Parlamentarios, con la finalidad de posteriormente observar el resultado de su unión, en concreto de su actuación, en los específicos instrumentos parlamentarios de control, como ya dijimos.

Debemos aclarar que, en este epígrafe, sólo vamos a hacer referencia a algunos aspectos de los Grupos Parlamentarios, porque así consideramos que es más completo nuestro estudio; sin embargo, no lo haremos en profundidad, pues todos ellos son abordados en distintos artículos de este monográfico que están especialmente dedicados a ellos.

Podemos definir los Grupos, siguiendo a Waline, como «la reunión en el seno de una asamblea parlamentaria, y según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos que, teniendo en común un cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas del momento»¹⁹. Esta definición consideramos que es una descripción muy acertada de los Grupos Parlamentarios; sin embargo, para comprenderlos en la actualidad es fundamental considerar el enlace y conexión que los mismos tienen con los partidos políticos.

Esta conexión hace que coincidamos con García Guerrero en considerar que sólo nacen los Grupos Parlamentarios como tales cuando son reconocidos normativamente, bien en los Reglamentos, bien en los estatutos de los partidos, lo cual sucede en el siglo XX, pues es en este momento cuando aparecen los «Grupos Parlamentarios libres, dotados de una sólida estructura y disciplina, encargados de expresar la voluntad política del partido en la Cámara»²⁰. Otros autores, por el contrario, estiman que el nacimiento de los

¹⁹ Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue Française du Droit Public*, núm. 6, 1961, p. 1173.

²⁰ J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

Grupos puede situarse con el nacimiento del «Parliamentary Party» inglés en el siglo XVIII²¹, o a finales del XVIII y principios del siglo XIX en los Parlamentos europeos al reunirse los representantes individuales que tenían la misma orientación política²². Sin embargo, a estas agrupaciones o asociaciones de parlamentarios les falta las características de rígida estructura, propia actividad y férrea disciplina que es lo que realmente caracteriza a los Grupos Parlamentarios en el momento presente. Estos caracteres de los Grupos son debidos a que detrás de los mismos se sitúan los partidos políticos que recogen las distintas posiciones que existen en la sociedad, y las representan en el Parlamento a través de sus miembros al ser elegidos en las correspondientes elecciones.

Las causas de esta aparición normativa de los Grupos Parlamentarios y con las notas con las que hoy se le conocen son principalmente dos: la primera, la instauración del sufragio universal y del sistema electoral proporcional, consecuencia, entre otras, de la creación de los partidos de masas, y segunda, la organización del Parlamento no únicamente como Pleno, sino también como otros órganos, así las Comisiones o la Diputación Permanente. Se van convirtiendo por ello los Grupos como la mejor fórmula para solucionar el problema de la constitución de esos otros órganos distintos al Pleno que no están constituidos por todos los miembros del Parlamento y que deben ser la transposición de la representación proporcional.

Todo ello no significa que, jurídicamente, el partido político y el Grupo Parlamentario sean la misma organización. Podemos decir que en el Parlamento no existen los partidos políticos sino como sujeto colectivo, únicamente existen los Grupos Parlamentarios, una asociación de los representantes individuales formada de conformidad con las reglas establecidas para su conformación por los Reglamentos parlamentarios. No obstante, sólo el desconocer la realidad podría hacer pensar que la diferencia de identidad desde el punto de vista jurídico generaría una independencia del Grupo respecto del partido político correspondiente. De hecho, los propios Reglamentos parlamentarios reconocen esta conexión al impedir la formación de Grupos Parlamentarios distintos por Diputados que pertenezcan a un mismo partido (art. 23.2 RCD: «En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado»). Art. 38 RAM: «En ningún caso podrán constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en una misma candidatura») e incluso en ocasiones obligan en un sentido positivo la formación de Grupo sólo por Diputados pertenecientes a una misma formación política (art. 37.1 RAM: «Los Diputados sólo podrán pertenecer al Grupo

²¹ *Vid.*, por todos, A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

²² A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho político*, núm. 9, 1981.

Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, al Grupo Parlamentario Mixto»).

Este reflejo de los partidos en el ámbito parlamentario a través de los Grupos Parlamentarios ha llevado a que los verdaderos protagonistas y los principales actores en el arco parlamentario sean los Grupos. La actividad del Parlamento conoce ya no sólo de la actuación de los parlamentarios individuales, sino que ésta ha ido paulatinamente decreciendo a favor de la que realizan los Grupos, lo cual después veremos si se cumple en el ejercicio de la función de control. Este protagonismo de los grupos es el equivalente al que tienen los partidos políticos dentro de la vida política. Pero al mismo tiempo podemos decir que esto contrasta con la defensa que se hace del representante individual, no sometido en ningún caso a mandato imperativo (art. 67.2 CE), frente al partido político y al Grupo Parlamentario.

El Tribunal Constitucional ha sido muy claro al respecto desde Sentencias tempranas como son la 5/1983 o la 10/1983, en las que asienta una doctrina que se ha ido manteniendo en el tiempo por este Tribunal al establecer una directa relación entre el derecho de un parlamentario *ex art. 23.2 CE* y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1). Dice el insigne Tribunal que «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos» (STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3) y, por tanto, es a ellos a los que se les reconoce un estatuto con protección constitucional. No obstante lo anterior, no se puede negar que existe una discordancia entre la realidad democrática contemporánea de democracia pluralista y la articulación jurídico-formal del sistema. Rubio Llorente destaca este peso de los partidos políticos y, por ende, de los Grupos en la vida política como resultado de unos procesos de cambio social imparables, la democratización del sufragio y consecuencia, asimismo, de la división de la sociedad en clases y en grupos de todo género, es decir, del pluralismo social del paso de una sociedad individualista a una sociedad de grupos²³.

Como hemos dicho desde el principio de este epígrafe no vamos a adentrarnos más en una visión global de los Grupos, ya que los distintos aspectos de los mismos están profundamente estudiados en este monográfico y pasaremos ya al análisis exhaustivo del papel que se les concede a los Grupos en el ejercicio de las distintas técnicas de control, para así destacar la importancia de estos sujetos en una de las funciones del Parlamento.

²³ F. Rubio Llorente, «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

Tras habernos centrado en los apartados anteriores en describir someramente el papel que en el momento presente juegan los Grupos Parlamentarios en el Parlamento y hacer referencia al concepto de la función de control que corresponde a las Cámaras parlamentarias y los efectos que el ejercicio de la misma conlleva, vamos a adentrarnos precisamente en el análisis de los distintos instrumentos de control que existen en el ordenamiento español y las actuaciones y el rol que dentro de estos procedimientos realizan los Grupos Parlamentarios.

Este estudio no hará sino manifestar si es real o no en nuestro sistema el protagonismo de los Grupos Parlamentarios hasta el extremo que se haya denominado el marco parlamentario en el que nos movemos como «grupocrático». Para llevarlo a cabo nos centraremos en la ordenación que hacen los Reglamentos del Congreso y del Senado, al haber constituido, por regla general, un modelo para el resto de Reglamentos parlamentarios que existen en nuestro país, esto es, para las normas rectoras de los actos y procedimientos de las Asambleas autonómicas, y también haremos, por la cercanía que nos supone, referencia a la regulación de estos instrumentos de control, en torno a la intervención que en ellos tienen los Grupos, existente en el Reglamento de la Asamblea de Madrid. No obstante, aunque nos centremos en estas regulaciones no debemos olvidar que pueden existir peculiaridades relativas al papel de los grupos en el ejercicio de la función de control en el resto de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, si bien nosotros, por considerar que podría extenderse en exceso el presente estudio, no nos vamos a centrar también en las mismas.

4.1. Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política

Vamos a empezar con el análisis de los medios de control, que conforme a lo que venimos diciendo podemos denominar extraordinario o cualificado, pues mediante ellos se puede exigir y hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno y, por ende, y como vimos, llegar a la aplicación de la máxima sanción que el control del Parlamento sobre el Gobierno puede llegar a suponer la remoción del mismo²⁴.

²⁴ «La característica esencial del régimen parlamentario desde sus orígenes se hacía consistir en que la titularidad del poder ejecutivo se concebía como emanación permanente mediante la relación fiduciaria del colegio o colegios titulares del poder legislativo». Elia...

4.1.1. *Investidura*

Aunque puede ser que para muchos la investidura por las Cámaras parlamentarias de un Gobierno no sea un procedimiento de control, seguramente de forma acertada, pues el Gobierno que pueda surgir de la investidura todavía no ha empezado su andadura, su actuación política, la cual es el objeto del control, y que, por consiguiente, no debería estar aquí encuadrado, nosotros, aun compartiendo esta visión, hemos pensado que es interesante introducirlo, pues es el mecanismo mediante el cual la Cámara deposita su confianza en el Gobierno.

La manifestación expresa de esta confianza se ha hecho necesaria en todos los sistemas parlamentarios, incluidos aquellos que se han denominado de «parlamentarismo negativo».

En nuestro sistema se establece expresamente un procedimiento denominado de investidura que hace efectivo el depósito de la confianza parlamentaria y el principio de la responsabilidad política del Gobierno. Concretamente viene recogido en el artículo 99 de la Constitución, que dispone:

«1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

En el caso de la Comunidad de Madrid el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía reza lo siguiente:

«1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los Grupos

políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.

3. Si la Asamblea otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.

6. El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero».

Por lo que a nosotros nos interesa, esto es, el análisis de la intervención y protagonismo de los Grupos Parlamentarios en las técnicas de control, vemos que en ambos preceptos se habla de las consultas que, en un caso el Rey y en otro caso el Presidente de la Asamblea, debe tener con los «grupos políticos con representación parlamentaria». Podríamos pensar que esta expresión es sinónimo a la de Grupos Parlamentarios; sin embargo, no es así. En el momento de elaboración de la Constitución, concretamente en el artículo 97 del Anteproyecto de la Ponencia, se recogía otra redacción del artículo dedicado a la investidura, puesto que decía que las consultas se efectuarían con los Presidentes de ambas Cámaras y con los Portavoces designados por los Grupos Parlamentarios. Precisamente se cambió la citada redacción porque se consideró que podrían no estar constituidos los Grupos Parlamentarios en el momento de proponer al Presidente del Gobierno. Por regla general, podemos decir por los plazos que se han marcado para la celebración de la sesión constitutiva («dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones», art. 68.6 de la Constitución y en relación con él está el art. 1 del Reglamento del Congreso; «dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales», arts. 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid y 9 del Reglamento de la Asamblea de Madrid) y para la constitución de los Grupos Parlamentarios (arts. 24.1 del Reglamento del Congreso y 39.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: «la constitución de Grupo Parlamentario se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso o de la Asamblea mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara»), junto con que en el caso de la Asamblea de Madrid es el Presidente de la Asamblea quien se encarga de realizar las consultas previas que normalmente ya estarán constituidos los Grupos Parlamentarios cuando se efectúen estas consultas. No obstante,

podría ser que en algún caso la dinámica de las cosas llevase a que no fuese así, y además consideramos positivo este cambio porque no limita el inicio de la realización de las consultas a un nuevo requisito, máxime si tenemos en cuenta que tanto el Rey como el Presidente de la Asamblea lo que tienen que realizar es una propuesta acorde con los resultados electorales resultantes que reflejen adecuadamente la representación política que el cuerpo electoral ha querido otorgar. De este modo, y aunque luego tengan su traslado al arco parlamentario mediante los grupos, basta que sean los partidos políticos o, en su caso, agrupaciones de electores que hayan conseguido representación parlamentaria, con independencia del número de representantes que hayan obtenido (lo que sí viene determinado en el caso de que se tratase de los Grupos Parlamentarios), para que sean consultados por las mencionadas autoridades.

En España con la dicción que marcan estos artículos se da audiencia o se abre consulta con todos los partidos políticos que cuenten con algún representante parlamentario, y de este modo, partidos que se integrarán después en el Grupo Mixto por no contar con los Diputados suficientes para constituir Grupo Parlamentario, tendrán también en este período de consultas su protagonismo.

Para Mortati, cuando un partido ha obtenido la mayoría absoluta de los escaños y tiene un líder reconocido, estas consultas se hacen totalmente inútiles, ya que el candidato a la Presidencia del Gobierno no puede ser otro que el líder del partido mayoritario.

Se ha dicho habitualmente que el debate de investidura está marcado por el protagonismo del candidato a la Presidencia del Gobierno, lo cual es lógico, pues es a él al que corresponde presentar su programa político de gobierno, base sobre la que solicita la confianza parlamentaria y formará su futuro Gobierno. Sin embargo, también podríamos decir que es un debate también protagonizado por los Grupos Parlamentarios. A éstos, tras las intervenciones del candidato al cual no se le impone limitación de tiempo, les corresponde tomar la palabra por un tiempo de treinta minutos (en un primer momento y al replicar a lo contestado por el candidato tendrán un turno de diez minutos en el caso del Congreso o de quince minutos en el caso de la Asamblea de Madrid, arts. 171 RC y 183 RAM).

También justo antes de proceder a la votación que se realizará a la hora que haya fijado el Presidente, el candidato puede intervenir haciéndolo después los Grupos Parlamentarios para fijar su posición.

Como vemos, y como sucede también en los otros procedimientos de exigencia de responsabilidad política, su regulación racionalizada gira en torno a los Grupos Parlamentarios que van a mostrar, teniendo en cuenta la férrea disciplina parlamentaria que actualmente rige las distintas posiciones que existen en la Cámara, reflejo de las posiciones electorales.

4.1.2. *Cuestión de confianza*

La cuestión de confianza, encuadrándose dentro de los instrumentos mediante los cuales el Parlamento puede exigir la responsabilidad política al Gobierno denegándole la confianza, es también un medio de presión gubernamental que le sirve al Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar a la mayoría parlamentaria gubernamental que dirige, para fortalecer su propia autoridad política. Viene recogida en el artículo 112 de la Constitución al establecer: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados». Y en el mismo sentido se expresa el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid para el ámbito de esta Comunidad.

Como se deduce de esta regulación y la que en su desarrollo se recoge en los Reglamentos parlamentarios, el protagonismo de los grupos no está en la presentación, sino que vuelve a estar en el debate, ya que el mismo se rige por las normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo, las intervenciones allí establecidas para el candidato (arts. 174.3 RCD y 186.3 RAM).

Antes del debate de la cuestión de confianza los Grupos Parlamentarios sólo participan dentro del procedimiento como integrantes que son de la Junta de Portavoces, ya que «admitido a trámite el escrito por la Mesa, el Presidente dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno» (arts. 174.2 RCD y 186.2 RAM).

4.1.3. *Moción de censura*

La moción de censura es el tercero de los instrumentos de control que conllevan la exigencia de responsabilidad política del Gobierno.

En nuestra Constitución, Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios se halla profusamente regulada dentro de esa corriente en la que nosotros nos enmarcamos del parlamentarismo racionalizado. Así lo expresan las Sentencias del Tribunal Constitucional 16/1984 y 75/1985, entre otras, al decir que «junto al principio de legitimidad democrática y a la forma parlamentaria de gobierno, la Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma de gobierno».

Se pretendió con ello corregir el desequilibrio contrario al Gobierno que existía en un parlamentarismo de posiciones individuales y de escasa cohesión de los grupos políticos en comparación con los actuales, que entonces favorecía un uso profuso y exitoso de la misma con la consiguiente inestabilidad política.

No obstante, se observa que no ha sido una regulación detallada y con límites de la moción de censura lo que ha frenado su uso y la ha convertido

realmente en un instrumento excepcional. Han sido varios los factores, pero ante todo los derivados de la organización y funcionamiento de los partidos políticos y, por ende, dentro del Parlamento, de los cohesionados y disciplinados Grupos Parlamentarios.

Si la mayoría que apoya al Gobierno es fuerte y disciplinada, las mociones de censura nunca podrán ser ganadas, teniendo en cuenta, además, que para que así sea no basta sólo una mayoría simple, sino una mayoría absoluta. Además, si el Gobierno estuviese formado por una coalición de Grupos Parlamentarios, cabe que se produzca la defección de uno de los coaligados y su paso a la oposición, pero lo habitual actualmente no es la posibilidad de éxito de una moción de censura, sino que el Gobierno falto de los apoyos suficientes presenta su dimisión y se inicia el proceso formativo de un nuevo equipo.

Señalado lo anterior, veamos, pues, la regulación de esta técnica de control para así inferir el papel que juegan en ella los Grupos Parlamentarios, si bien de lo anteriormente dicho ya se extrae la importancia de los mismos en su ejecución y funcionamiento.

El artículo 113 es el precepto constitucional que regula este instituto al establecer:

«1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones».

La misma regulación salvo que la presentación corresponde al 15 por 100 de los Diputados de la Asamblea se recoge en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid».

En ambas disposiciones se establecen ya una serie de requisitos y límites que luego serán ampliados desde el punto de vista procedimental por los Reglamentos parlamentarios y de los cuales ya extraemos que no se centra su regulación en una intervención de los parlamentarios individuales, sino de un conjunto de parlamentarios, sean configurados por un número determinado o directamente como Grupo Parlamentario.

El primer requisito que aparece en la tramitación de la censura es el número de Diputados que deben presentarla, que en el caso del Congreso de los Diputados es la décima parte de los mismos y en el caso de la Asamblea, el 15 por 100 de los Diputados, como antes dijimos. Se quiere así garantizar que las mociones de censura que se presenten tengan visos de poder prosperar, ya que están firmadas por un mínimo de Diputados. El número que se marca no coincide con el mínimo que se requiere para constituir Grupo Par-

lamentario, ya que es muy superior, concretamente en el Congreso el número mínimo para firmar una moción de censura es el de treinta y cinco Diputados y en la Asamblea de Madrid en la presente Legislatura, que es la séptima, es de diecisiete Diputados, mientras que el número mínimo para constituir Grupo Parlamentario en el Congreso es el de quince, como regla general, o el de cinco si lo forman «una o varias formaciones políticas» si hubieran obtenido «el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación» (art. 23.1 RCD) y en la Asamblea de Madrid es el de cinco en todo caso.

Para Ollero Gómez hubiese sido más correcto su presentación por Grupos Parlamentarios, ya que son hoy los que vertebran y dan estructura a los cuerpos legislativos, y además porque con la actual regulación los pequeños partidos no podrán tal vez presentar nunca por sí solos una moción de censura, mientras los grandes partidos podrán suscribir varias en un solo período de sesiones.

Si bien esto es cierto desde nuestro punto de vista, precisamente la citada digresión nos hace ver que es más correcto marcar un número mínimo de Diputados presentantes que den el peso necesario a la moción sin tener que ordenarlo según el sujeto Grupos. Primero, porque al existir la limitación de no poder presentar los firmantes de una moción más mociones en el mismo período de sesiones si se aplica a los grupos limitaría excesivamente a aquellos que tuvieran un gran número de representantes y que si bien no hubiesen ganado una primera moción obtuviesen nuevos apoyos para ganar una segunda en el mismo período. Realmente supondría una gran desigualdad entre los representantes individuales en el uso de un instrumento que no deja de ser un control extraordinario. Segundo, porque el uso por pequeños grupos podría obstaculizar en exceso la actividad del Gobierno (así, por ejemplo, el Gobierno no puede disolver la Cámara mientras esté tramitándose una moción de censura, art. 115 CE) sin que pudiese prosperar en ningún momento al tener que conseguirse una mayoría absoluta para que pudiese investirse como Presidente al nuevo candidato. Tercero, y también relacionado con lo anterior, y precisamente para evitarlo, se podría pensar en legitimar a dos o tres Grupos Parlamentarios para que pudiesen presentar una moción un número suficiente de Diputados, no obstante, no nos parece lo más adecuado, pues existe en la realidad política una gran diferencia de número de Diputados entre unos grupos y otros, y no sólo nos referimos a una diferencia entre el Grupo Parlamentario que pueda constituir la mayoría que apoya al Gobierno y el resto de grupos que apoyen o no, en un pacto de gobierno, o en asuntos concretos al mismo, y además, se tiende en nuestro país, salvo quizás en el Congreso de los Diputados por la existencia de grupos nacionalistas, a una reducción del número de partidos políticos con representación parlamentaria y, en consecuencia, de Grupos Parlamentarios. Por tanto, consideramos que una previsión como la antedicha limitaría aún más la ya rígida utilización de la moción de censura, llegando incluso a hacerla imposible si, por ejemplo, sólo existiesen dos Gru-

pos Parlamentarios como en alguna Asamblea autonómica podría llegar a ocurrir o hacerla depender en demasía del grupo mixto o de un grupo minoritario.

Si así fuese perdería además la moción de censura la utilidad que ha tenido en alguna ocasión y es la de, a pesar de conocer que la moción no va a ser aprobada, ejercerla o tramitarla con el simple efecto de mostrar el desagrado por una actuación política o para quebrantar ante la opinión pública, la «figura» de la mayoría, produciendo el desgaste del Gobierno.

Nos parece que con esta regulación se relaja la tendencia de nuestro ordenamiento a ser excesivamente grupocrática y se mantiene, aunque sea al menos formalmente, también en la regulación de la moción de censura la independencia de los representantes parlamentarios individuales y la asunción voluntaria de la disciplina del Grupo Parlamentario.

Por último, decir que el mismo requisito de número mínimo de firmantes es exigido junto con el de que se acompañe por escrito motivado y con la inclusión de un candidato a la Presidencia (arts. 176 RCD y 188 RAM).

De la admisión a trámite de la moción de censura se da cuenta a los portavoces de los Grupos Parlamentarios, que son, junto al que se presenta en la moción de censura como candidato a la Presidencia de Gobierno, los principales protagonistas del debate de la moción.

Tendrán, tras la presentación de la moción de censura por uno de los firmantes de la moción y la intervención del candidato propuesto que expondrá el programa político del Gobierno que pretende formar, un turno de treinta minutos cada grupo que lo solicite. Posteriormente, también podrán usar un turno de réplica o rectificación al que tienen derecho según los artículos 177.2 RCD y 189.4 RAM.

Finalmente, señalar que los portavoces de los Grupos Parlamentarios como miembros de la Junta de Portavoces son oídos antes de adoptarse la decisión de un debate conjunto o separado de todas las mociones que se hubiesen presentado, las cuales, eso sí, siempre se votarán por separado (arts. 177.3 RCD y 189.6 RAM).

4.2. Los instrumentos clásicos de control ordinario

Frente a las técnicas de control mediante las que se exige la responsabilidad política del Gobierno y el papel que en ellas juegan los Grupos Parlamentarios, vamos a centrarnos en el actuar de éstos en lo que se vienen denominando técnicas de control ordinario del Gobierno. Son los medios clásicos de control al ser los que habitual y usualmente ha utilizado el Parlamento para ejercer su función de control, función que en estos casos no conllevará la posible imposición de una sanción jurídica al Gobierno que será la retirada de la confianza de la Cámara y, en consecuencia, del poder, sino que consistirá en aquello que hemos denominado un concepto amplio de control. Su acción supone la actividad fiscalizadora y de verificación de la actuación del Gobierno y en la trascendencia, debido a la publicidad que

envuelve a estas iniciativas, que las mismas pueden tener en la opinión pública, poniendo en marcha posteriores controles sociales o político-electorales. De todos modos, cabe señalar que, para algunos autores como Santamaría Pastor, estos instrumentos a los que nos vamos a ir refiriendo han acabado teniendo una «escasa operatividad fiscalizadora, en la medida en que el suministro de la información interesada en cada caso depende pura y simplemente de la buena voluntad del Gobierno, que es libre, en la práctica, de proporcionar la que considere adecuada y conveniente a su estrategia o de no proporcionar ninguna como no es inhabitual que suceda»²⁵. No obstante, para otros como López Guerra «la simple existencia de una actividad de pesquisa y crítica de la acción del Gobierno representa una carga y limitación de los poderes de éste y un freno permanente respecto de eventuales extralimitaciones jurídicas o extravagancias o frivolidades políticas, máxime si esa pesquisa y crítica se proyecta fuera del Parlamento en la opinión pública»²⁶.

Señalado lo anterior, analizamos uno a uno los principales instrumentos de control y qué intervención tienen en ellos los Grupos Parlamentarios para poder saber, mediante un examen que podríamos llamar empírico, qué equilibrio existe en nuestro ordenamiento entre los parlamentarios individuales y los Grupos Parlamentarios. Nuestro análisis, como decimos, va a estar basado en la regulación que de estas técnicas hacen sobre todo los Reglamentos y las Resoluciones que en su ausencia o desarrollo se dictan por las Cámaras, sin poder adentrarnos en los Reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios que pueden marcar normas también respecto a las mismas con una finalidad de recortar el papel del parlamentario individual en beneficio del grupo y de su disciplina.

Añadir, únicamente, antes de empezar el estudio de las técnicas clásicas de control, que no nos vamos a adentrar en otras técnicas polivalentes, que sirven al ejercicio de la función de control pero que tienen como fin primordial el ejercicio de otra función, como es el caso de las proposiciones no de ley que, además de servir para que la Cámara controle al Gobierno, se utilizan esencialmente para que el Parlamento participe en la dirección política del Estado. Tampoco en este estudio recogeremos el control que las Cámaras, y más en concreto el Congreso de los Diputados, ejercen en cuestiones concretas, como es el que se produce con el control de los decretos-leyes, de los estados de alarma, excepción y sitio o de las materias clasificadas y de los gastos reservados, ya que no es el control que de forma habitual y constante realiza el Parlamento y supondría una ampliación excesiva del presente trabajo, teniendo en cuenta que nuestro objetivo es observar el protagonismo de los Grupos en el ejercicio de la función de control y no una descripción exhaustiva de todos los posibles instrumentos de control.

²⁵ *Op. cit.*, p. 462.

²⁶ *Op. cit.*, p. 162.

4.2.1. Preguntas

Las preguntas que podríamos definir como cuestiones concretas que se formulan al Gobierno por los miembros del Parlamento para informarse, mediante un trámite parlamentario rápido y breve, sobre aspectos determinados de la acción del Ejecutivo y plasmar su posición sobre ello, son característicamente un medio de acción individual.

Con ello queremos decir que las preguntas son un instrumento de uso individual de cada parlamentario, de forma aislada, sin tener que recurrir a una actuación colegiada (arts. 185 RCD y 191 RAM). Para muchos autores esto les concede un cierto valor en cuanto proporcionan un medio para hacer efectiva la autonomía de los parlamentarios, que en otras materias se encuentran muy condicionados por la hegemonía de los grupos.

No obstante, si esto es cierto, consideramos necesario para conocer su verdadera operatividad como técnicas de control de los Diputados individuales si los Reglamentos establecen algunos requisitos para su presentación o para su inclusión en el orden del día que desvirtúen esta afirmación.

Por lo que se refiere a la exigencia de algún requisito formal para su presentación que haga depender su admisión o no de la aquiescencia o conocimiento del grupo, como, por ejemplo, sucede con las solicitudes de documentación o peticiones de información, tenemos que decir que en el Reglamento del Congreso no se recoge ninguna previsión en tal sentido, pero en cambio en el RAM, después de la previsión general del artículo 191.1 que reza de la siguiente manera: «Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno», en el apartado 2 de este artículo establece que los Diputados necesitan el visto bueno del portavoz del Grupo Parlamentario respectivo para formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Gobierno. Por tanto, este requisito sólo afecta a un tipo de pregunta, la oral en Pleno, y no a todas ellas, sino sólo las dirigidas al Presidente del Gobierno, no afectando ni a las preguntas escritas ni a las preguntas orales en comisión ni al resto de las preguntas de respuesta oral en Pleno.

Realmente, se introduce con este requisito un control de estas preguntas por parte de los Grupos Parlamentarios, determinando así que sólo se efectuarán las que éstos estimen adecuadas. Se reservan de esta forma las preguntas que mayor calado político tienen, sobre todo por a quién van dirigidas y la publicidad que por este hecho obtienen. Su importancia se refleja en que son las primeras que se formulan en las sesiones plenarias de los jueves y su cupo es independiente del cupo fijado para el resto de las preguntas de respuesta oral en Pleno y viene establecido directamente en el Reglamento a diferencia del otro cupo, que está establecido en un acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de 19 de enero de 2004 sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea. Concretamente la disposición reglamentaria es el artículo 194.2 y establece: «... solamente podrán ser incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria una

pregunta con respuesta oral en Pleno formulada directamente al Presidente del Gobierno por cada Grupo Parlamentario respecto de los Diputados autores de las mismas que pertenezcan a éstos».

Como hemos dicho, no existe otro requisito que establezca la preponderancia de los grupos en la formulación de las preguntas en ninguno de los dos Reglamentos a los que estamos haciendo referencia, lo cual no significa que con ello acabe el papel de los grupos, porque, como vamos a ver, los mismos van a tener un papel fundamental en la decisión de su inclusión en el orden del día y la determinación de su cupo se hace precisamente teniendo en cuenta la pertenencia a un grupo del Diputado formulante.

Por ello, podemos decir que sólo las preguntas escritas corresponden completamente al ejercicio exclusivo de los parlamentarios individuales, es decir, no sólo les corresponde su formulación, sino que no dependen para su tramitación completa de una decisión de su Grupo Parlamentario.

Vamos a ver primero las determinaciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados y las Resoluciones de su Presidencia hacen con respecto a las preguntas orales para después observar las que existen en el ámbito de la Asamblea de Madrid para así poder determinar qué importancia tienen los Grupos Parlamentarios para establecer la posibilidad de su tramitación.

Es básica para la tramitación de las preguntas con respuestas oral en Pleno la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de junio de 1996 sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento.

Esta Resolución marca como número máximo de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria el de veinticuatro, «salvo para aquellas sesiones en las que, por su especial contenido o duración, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establezca un número diferente» (apartado segundo). Si se presentan más de veinticuatro preguntas, «los criterios para determinar la prioridad de inclusión en el orden del día serán los siguientes:

- a) Se incluirá en primer lugar una pregunta por cada uno de los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los Diputados preguntantes.
- b) Para cubrir el resto del número semanal, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo.
- c) Dentro de cada Grupo Parlamentario tendrán preferencia las preguntas de los Diputados que hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad».

Pero además de estas previsiones para las preguntas que se fijan de conformidad con el procedimiento ordinario que hemos descrito en parte, se establecen otras para dos tipos distintos de preguntas: las preguntas sobre Acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y las preguntas sobre asun-

tos de especial actualidad. Estos tipos de preguntas pueden sustituir, si así lo solicitan los Grupos Parlamentarios, a las que ya se hubiesen incluido en el orden del día, acordándolo, en el caso de las primeras, la Presidencia si verifica el cumplimiento de los requisitos que se exigen por la Resolución y, en el caso de las segundas, será la Junta de Portavoces en su reunión previa al inicio de la sesión plenaria la que acuerde por unanimidad, y previa la conformidad del Gobierno, la sustitución solicitada.

De esta regulación podemos extraer que en la práctica la aplicación de estas disposiciones convierte al Grupo en el verdadero titular de estas iniciativas.

Por lo que se refiere a las preguntas con respuesta oral en Comisión no existen previsiones parecidas y la influencia que pueden tener los Grupos Parlamentarios para su tramitación es la que ejerzan sobre los Diputados de su Grupo que formen parte de la Mesa de la Comisión, que es el órgano que de acuerdo con el Presidente de la Cámara fija el orden del día de las Comisiones (art. 67.2 RCD).

En el caso de la Asamblea de Madrid tenemos que estar, por lo que se refiere a los cupos de preguntas de respuesta oral en Pleno, a lo que establece el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de 19 de enero de 2004, sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea.

En su apartado sexto dispone para la fijación que «... se establece el siguiente cupo general de preguntas de contestación oral en Pleno susceptibles de ser incluidas en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria correspondiente, en función del Grupo Parlamentario al que pertenezca el autor de la iniciativa:

- a) Grupo Parlamentario Popular: 5 PCOP.
- b) Grupo Parlamentario Socialista: 4 PCOP.
- c) Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 2 PCOP».

Al establecerse un número determinado para cada Grupo van a ser éstos los que determinen las preguntas que quieren que se tramiten y así lo expresan en la Junta de Portavoces que se reúne para la fijación del orden del día. No depende, pues, del parlamentario individual y formulante que se sustancie su pregunta, sino que son los grupos a los que les corresponde la última palabra.

Respecto de las preguntas con respuesta oral en Comisión repetimos lo que hemos dicho sobre las mismas al referirnos a la regulación del Reglamento del Congreso, a lo que debemos añadir que la intervención aquí es más clara, pues la práctica de la Asamblea de Madrid ha establecido que a las reuniones de Mesa para la fijación del orden del día acudan también los portavoces de los Grupos Parlamentarios que son los que acaban determinando con sus opiniones la decisión de la Mesa para la fijación del orden del día.

Finalmente, únicamente decir que en su debate está prevista la posibilidad de la sustitución del formulante a pesar de tratarse de una iniciativa personal.

4.2.2. *Interpelaciones*

Las interpelaciones son otro de los instrumentos clásicos de control al igual que las preguntas, pero se diferencia de la misma en que pretende examinar una política general del ejecutivo y también que con ella se abre un debate más extenso, siempre en el Pleno de la Cámara y en el que pueden intervenir otros sujetos distintos al interpelante y al interpelado.

Para Fiedrich la interpelación es una herramienta profesional que utiliza el parlamentario con una finalidad más incisiva e «inquisitorial» que la pregunta.

Sin introducirnos en el análisis del mayor poder de control de la interpelación sobre la pregunta, destacamos que, al igual que esta última, ha sido tradicionalmente considerada y sigue siéndolo un instrumento de carácter individual. Sin embargo, en nuestro sistema se reconoce legitimación también para presentar interpelaciones a los Grupos Parlamentarios.

De este modo el artículo 180 RCD establece: «Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros», y el artículo 199 RAM dispone: «Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, y los propios Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Consejo de Gobierno en los términos previstos en los artículos siguientes».

Se podría decir que en estas regulaciones se sitúa en pie de igualdad a los Grupos Parlamentarios con los Diputados individuales. Pero, incluso, podríamos señalar que en el caso de la disposición del Reglamento de la Asamblea existe una preponderancia del Grupo sobre el parlamentario individual, pues éste siempre debe presentar la interpelación «con el visto bueno del portavoz del respectivo Grupo Parlamentario». El Grupo Parlamentario podrá con esta previsión al final determinar la posibilidad de presentación de las interpelaciones de sus Diputados. Con ello, consideramos que se rompe ciertamente ese carácter que seguía manteniendo la interpelación de ser una técnica de uso individual que forma parte del contenido de la función representativa del Diputado, y se continúa la tendencia clara en nuestro país de una gran preponderancia del Grupo sobre el Diputado.

Precisamente, esta preponderancia de los Grupos Parlamentarios es aún más evidente en lo que podemos denominar la tramitación de las interpelaciones.

Un juicio claro del importante papel que les corresponde a los Grupos es a la hora de decidir qué interpelaciones van a ser tramitadas, pues su introducción en el orden del día depende de los Grupos.

En el Congreso de los Diputados debemos distinguir entre lo que es usual denominar interpelaciones ordinarias e interpelaciones urgentes. Realmente, las primeras, aunque marcan el régimen general previsto en el Reglamento, habitualmente en las Cámaras las interpelaciones que se tramitan son las urgentes que vienen reguladas en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983. La causa de su preponderancia es que con

ellas se salva el rígido plazo de quince días que debe transcurrir desde la publicación de la interpelación para que pueda ser incluida en el orden del día del Pleno. Además, se estableció en el apartado sexto de la Resolución que los Grupos Parlamentarios podrán renunciar a las interpelaciones ordinarias para el debate de una interpelación urgente. Las primeras, y por lo que a nosotros nos interesa, el artículo 182.2 RCD: «Las interpelaciones se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario».

En el caso de las interpelaciones urgentes, las cuales no podrán ser más de tres en la sesión plenaria de una misma semana no reservada para asuntos determinados, cabe indicar que están por ello sometidas a un sistema de cupo que permite decidir cuáles han de ser incluidas en cada orden del día. En el caso de presentarse más de tres interpelaciones tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de Grupos Parlamentarios o de los propios Grupos que en el correspondiente período de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción perteneciente al mismo y, para el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación. Por tanto, este sistema supone una asunción real de la titularidad de la facultad de presentar interpelaciones por parte del Grupo Parlamentario en detrimento del parlamentario individual, puesto que las reglas que acaban de enunciarse se completan en la práctica con la determinación de que, si se hubiesen presentado interpelaciones de un Diputado y de su Grupo Parlamentario o de varios Diputados de un mismo Grupo, tendrán preferencia la del Diputado que haya formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad.

A ello podemos añadir la crítica de García Morillo respecto del sistema de cupos establecido, pues parece olvidar que la función de control se ejerce básicamente por las minorías. «De esta suerte, el grupo mayoritario es el que cuenta con más ocasiones para formular preguntas al Gobierno. Ello redundaría en el absoluto contrasentido de que la mayoría parlamentaria es la que goza de más facilidades para debatir con el Gobierno al que apoya»²⁷.

La articulación de las interpelaciones alrededor de los Grupos Parlamentarios asimismo se manifiesta en la regulación de los debates de las interpretaciones, ya que en ellos al final los protagonistas son los Grupos. Claros son los artículos 183 RCD y 202 RAM que distribuyen el debate de las interpelaciones de la siguiente forma: turno para la presentación de la interpela-

²⁷ *Op. cit.*, p. 137.

ción por el autor de la misma, contestación del Gobierno y posteriores turnos de réplica y dúplica, tras estas intervenciones podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un representante de cada Grupo Parlamentario.

Para finalizar con las interpelaciones no podemos olvidar que tras su debate pueden presentarse mociones que las completen mediante un pronunciamiento de la Cámara, si no se considera suficiente el control que con ellas se ha efectuado.

Doctrinalmente, se distinguían tres fases procesales en la interpelación: una «fase rogatoria» de petición de explicaciones al Presidente del Gobierno o a los Ministros sobre la política general, una fase de «juicio» caracterizada por un debate generalizado y, por último, una fase «decisoria» que llevaba consigo una sanción política a través de la votación de las mociones presentadas sobre el tema.

Sin embargo, ni aun cuando se usaban antes del parlamentarismo racionalizado para censurar y retirar la confianza al Gobierno, desde siempre, la presentación de una moción consecuencia de una interpelación ha sido algo eventual, potestativo, no esencial a la naturaleza de la interpelación. La razón es que «ésta lo que persigue en la actualidad no es tanto la adopción de acuerdos por la Cámara como la formación de juicio o la mera “adquisición cognoscitiva” de datos sobre determinadas cuestiones relativas a la política general».

Este carácter potestativo viene reflejado en el artículo 11.2 CE que dispone: «Toda interpretación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición» y así los han recogido los distintos Reglamentos parlamentarios (arts. 184.1 RCD y 203.1 RAM).

Con las mociones, al igual que ocurre con las proposiciones no de ley, se ejecuta, además de una función de control, sobre todo lo que se conoce como una función de dirección política sobre el Gobierno sin efectos vinculantes para el mismo, por lo cual no nos vamos a referir más a ellas dejando su estudio exhaustivo al capítulo a ellas dedicados.

No obstante, continuamos examinando las mociones consecuencia de interpelación para volver a destacar, pues, el tema que nos ocupa, la intervención de los Grupos en el ejercicio de la función de control. En su presentación y tramitación ya no hay términos medios sobre el rol que juegan los Grupos, claramente son los auténticos protagonistas. Sólo ellos pueden presentar mociones (arts. 184.2 RCD y 203.5 RAM), a ellos les corresponde presentar enmiendas a la misma (arts. 184.2 RCD y 203.5 RAM) y, finalmente, en torno a ellos gira el debate que se realiza de las mociones, pues éste se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el Reglamento para las proposiciones no de ley (arts. 195 RCD y 207 RAM).

A la vista de todo lo expuesto podemos concluir que es tal la fuerza estructuradora de los Grupos Parlamentarios en las Cámaras españolas, que uno de los genuinos instrumentos de control de uso individual como eran las interpelaciones se han convertido en una técnica de control perteneciente a los Grupos.

4.2.3. *Comparecencias*

Podemos decir que las comparecencias son una técnica bifuncional de adquisición de información por las Asambleas y de ejercicio de su función de control. En nuestro ordenamiento traen causa del artículo 109 CE que establece: «Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisa del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas». También para la Asamblea de Madrid es del Estatuto de Autonomía de donde trae causa este tipo de procedimiento al disponer el artículo 16.2 que «el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones».

Para analizar el papel que respecto a las comparecencias les corresponde a los Grupos tenemos que partir que, como se deriva de los anteriores artículos, es una facultad que se reconoce directamente a las Cámaras y a sus Comisiones, esto es, a los órganos del Parlamento en los que se incluye también a la Mesa y a la Junta de Portavoces y a los que se une también el Gobierno, que puede pedirlo sin que la Cámara pueda oponerse a su celebración (arts. 202 y 203 RCD). Por tanto, no es una facultad que se reconozca individualmente a los Diputados ni tampoco a esos sujetos colectivos que son los Grupos.

Sin embargo, nosotros nos debemos preguntar quién intima a estos órganos para que acuerden la celebración de comparecencias y el desarrollo de las mismas. Sólo así podremos saber la incidencia que los Grupos Parlamentarios tienen en estas técnicas de control.

Como hemos hecho hasta ahora, veremos dos de las regulaciones que existen en nuestro país: primero la del Reglamento del Congreso y segundo la del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En la regulación del RCD habría que distinguir las denominadas sesiones informativas sobre asunto determinado, que están recogidas en el artículo 203.1, y las sesiones informativas generales contempladas en el artículo 202 del Reglamento.

El artículo 203.1 establece que los miembros del Gobierno, además de a petición propia, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces. Para la adopción de tal acuerdo la iniciativa corresponde a dos Grupos Parlamentarios, o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión según los casos. De nuevo, frente al parlamentario individual se da preferencia a los Grupos Parlamentarios, añadiendo a eso que los mismos también aparecen a la hora de decidir la celebración de la comparecencia mediante su intervención en la Junta de Portavoces.

El debate subsiguiente a la comparecencia del miembro del Gobierno se hace depender de la intervención de los Grupos, pues serán sus representan-

tes los que participen «fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones a las que contestará aquél sin ulterior votación» (art. 203.2).

Sólo se rompe esta tónica centrada en los Grupos Parlamentarios con la posibilidad de abrir por parte de la Presidencia «en casos excepcionales» un turno de palabra en el que participarán los Diputados individuales. No obstante, es un turno, como vemos, excepcional, y en su decisión el Presidente debe contar con el acuerdo de la Mesa y oír a la Junta de Portavoces o a los portavoces de los Grupos si se trata de la Comisión, fijando en este turno el tiempo de su duración y el número máximo de intervenciones en las que sólo podrán los Diputados «formular escuetamente preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada». Por tanto, se limita mucho este turno, que es la única concesión que tienen los Diputados individuales en estas comparecencias, bastante poco flexibles de por sí en su tramitación.

El artículo 202 RCD, que está dedicado a las sesiones informativas generales por las que comparecen los miembros del Gobierno en Comisión a petición propia o a solicitud de la Comisión, a diferencia del artículo que le sigue, no otorga la iniciativa para que la Comisión adopte su acuerdo únicamente a los Grupos Parlamentarios o a un conjunto de Diputados. Esta situación nos hace pensar, aplicando el principio *pro actione* que debe regir la interpretación del estatuto de los Diputados, que también los Diputados individuales pueden solicitar a la Comisión que adopte el acuerdo necesario para que se celebren estas sesiones informativas que se desarrollan mediante la comparecencia de un miembro del Gobierno.

Este mismo argumento podemos aplicarlo si hablamos del artículo 44 RCD, ya que éste al establecer de forma general las facultades para recabar información por parte de las Comisiones contempla que las mismas, o sus Mesas, pueden recabar la presencia no sólo de miembros del Gobierno, sino también de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate y de otras personas competentes en la materia, sin limitaciones a la iniciativa para solicitarlo. Por ello, consideramos que igual razonamiento al anteriormente efectuado es aplicable en estos casos y así se deberán admitir a trámite por la Mesa de la Cámara en su labor jurídica de calificación y admisión las solicitudes de comparecencia hechas por Diputados individuales, si bien luego su celebración dependerá del acuerdo político de la Comisión o de su Mesa.

Para acabar ya con la reglamentación de las comparecencias en el Congreso de los Diputados decir que tampoco el debate en estas sesiones del artículo 202 está limitado a los Grupos Parlamentarios, ya que el mismo establece: «El desarrollo de la sesión constará de las siguientes fases: exposición oral del Ministro, suspensión por un tiempos máximo de cuarenta y cinco minutos para que los Diputados y Grupos Parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas u observaciones, y posterior contestación de éstas por el miembro del Gobierno».

No obstante, la espita que abre el Reglamento para la actuación del Diputado individual se cierra normalmente por la práctica parlamentaria, pues es en ella donde se da, aún con más rigidez, la disciplina grupal.

Entramos ya en la regulación del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativa a las comparecencias para de este modo determinar qué importancia se le da en ella a la actuación de los Grupos.

A diferencia del RCD, el RAM habla directamente de comparecencias, a las que dedica precisamente todo un Título, el XIII. En él se incluyen varios Capítulos en los que se distinguen entre comparecencias de los miembros del Gobierno tanto ante el Pleno (art. 208) como ante Comisión (art. 209), comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (art. 210) y comparecencias de otras entidades o personas sólo a efectos de informe y asesoramiento (art. 211), estas últimas siempre celebradas en las Comisiones. A ellas hay que añadir las comparecencias previstas en el artículo 221 como medio de control de la Administración institucional.

Salvo en el caso de las comparecencias de los miembros del Gobierno, que se celebran también a petición propia, éstas requieren para que se lleven a cabo de un acuerdo de los órganos correspondientes de la Cámara. En el supuesto de las comparecencias del Gobierno que se realizan ante el Pleno, el acuerdo para su celebración se toma por la Mesa y la Junta de Portavoces, en el resto de los casos se adopta el acuerdo de su celebración por la Comisión competente o en su caso por sus respectivas Mesas, pues cabe, y de hecho es la norma general, en virtud del artículo 70.2 RAM, la delegación de la competencia para la adopción de estos acuerdos.

La adopción de estos acuerdos, que como ya hemos dicho se toman teniendo en cuenta criterios de oportunidad política y no jurídica, se hace a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados de la Cámara o de la Comisión correspondiente. En la regulación de la Asamblea de Madrid no se permite en ningún caso que esta iniciativa dependa del Diputado individual, éste siempre requerirá que sea su Grupo quien lo solicite o, para el supuesto, rarísimo, que no se quisiera asociar al Grupo tal petición, se requiere una fracción considerable de peticionarios pertenecientes a la Comisión, concretamente una quinta parte.

Analizado a quién le corresponde la iniciativa vamos a ver cuál es la intervención de los Grupos en el debate y en todas las comparecencias (salvo en las del 211 los turnos se reparten de la misma manera). El primero de ellos es la exposición oral del Grupo o de uno de los Diputados autores de la iniciativa al objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia, después viene la intervención del miembro del Gobierno o, en su caso, del funcionario o autoridad pública de la Comunidad de Madrid y se continúa con las intervenciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios que fijarán posiciones en torno al objeto del debate. Excepcionalmente el Presidente de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el compareciente. De nuevo debemos decir que la regulación del Reglamento está claramente inclinada al protagonismo de los Grupos, quedando sólo como posibilidad de intervención de los Diputados individuales, sin que formen parte de ninguna iniciativa colectiva, el último turno excepcional de intervención.

Como hemos dicho, el debate se desarrolla de manera diversa en las comparecencias del artículo 211, y esto es debido a que las comparecencias de entidades y personas que no estén en el Gobierno ni en la Administración de la Comunidad, recogidas en este artículo, sólo tienen una finalidad de informe y asesoramiento y no un objetivo de control. Mediante las mismas no se realiza un control del compareciente, sino que, a través de la información que de ellas se obtiene, se puede, en su caso, iniciar otros procedimientos de control que recaen, eso sí, sobre el verdadero objeto del control de la Cámara: el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Si bien, entonces, estas comparecencias no son, en puridad, un procedimiento de control, nosotros nos vamos a referir también a ellas para otra vez observar el protagonismo de los Grupos en estas técnicas. La comparecencia se inicia, según el artículo 211.3, con la intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios acerca del objeto sobre el que versa la comparecencia, y tras ello los representantes de los Grupos Parlamentarios pedirán aclaraciones. Por tanto, otra vez el debate de estas comparecencias están articuladas en torno a los Grupos sin dejar ningún margen de intervención a los Diputados individuales.

4.2.4. *Comisiones de Investigación*

A partir de ahora nos centraremos ya en la última de las técnicas clásicas de control a la que nos vamos a referir y la actuación en ella de los Grupos, y es la de las Comisiones de Investigación.

Este medio de control viene previsto constitucionalmente en el artículo 76 de la Norma Fundamental, que dispone:

«1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

Su reconocimiento constitucional, con el rango que la Carta Magna tiene en el ordenamiento, nos denota que existe acerca de este instrumento, principalmente por influencia anglosajona, una idea sobre la eficacia del mismo frente a otros medios de control. No obstante, se ha dicho que: «las Comisiones de Investigación han perdido buena parte de su sustancia como instrumentos de control parlamentario para convertirse, ante todo, en técnicas de lucha política interpartidos, cuya virtualidad fundamental radica en producir el desgaste de la imagen de los adversarios a través de su sometimiento».

miento a un proceso indagatorio que arroja sobre las personas o instituciones investigadas la presunción de culpabilidad inherente al funcionamiento ordinario del sistema procesal penal que se ha, en cierto modo, copiado por mimetismo»²⁸.

Esta acertada y real visión de las Comisiones de Investigación en nuestro sistema, que ha sido ratificada por los últimos ejemplos que ha habido de las mismas, nos demuestra que otra vez van a ser los Grupos, pues son el reflejo en la Cámara de los partidos, los que van a actuar, a pesar de que no se muestre así en la regulación reglamentaria, fundamentalmente en el ámbito de las Comisiones de Investigación.

Fijándonos primero en la creación de este tipo de Comisiones no Permanentes, decir que en la regulación del Congreso los Grupos Parlamentarios en número de dos pueden promover la creación por el Pleno de una Comisión de Investigación. Esta iniciativa, además de a ellos, sólo le corresponde al Gobierno, a la Mesa o a la quinta parte de los Diputados. Para Embid Irujo el papel de la mayoría sigue siendo determinante en su creación, por lo que en principio dependen en gran medida de la voluntad del Gobierno, esto es, del sujeto controlado, a diferencia de lo que ocurre en sistemas como el estadounidense, lo cual explica su mayor importancia²⁹. Por consiguiente, podemos decir que aunque los grupos pertenecientes a la minoría pueden intimar para la creación de una Comisión de Investigación, no pueden obligar a su creación, lo cual parece un poco paradójico, ya que el principal y verdadero control es el ejercido por la minoría, si bien la mayoría utilice estos instrumentos como ya dijimos, pues la finalidad que con ello buscan está muy alejada de la de controlar al Gobierno que apoyan.

Por lo que respecta a la Asamblea de Madrid, el artículo 75.1 de su Reglamento establece: «La Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid». En este caso, no depende, pues, de la mayoría la creación de la Comisión, pues la Mesa se ve obligada a crearla si se lo solicitan las dos quintas partes de los Diputados y si, conforme a su criterio, que debe ser jurídico y no político, se cumplen los requisitos de asunto de interés público y de que el mismo recaiga en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Por el número de Diputados que se exige para su creación y debido a la disciplina de partido, los Grupos Parlamentarios tendrán un gran protagonismo en su creación, siendo incluso posible, si tiene el número de Diputados necesario, que sólo un Grupo inste y obligue a su creación.

Por lo que concierne a la composición de estas Comisiones, en el RCD no se contienen reglas específicas respecto a ello, por lo que se siguen las reglas generales que se basan en la existencia de los Grupos, y así la Comisión deberá representar a los Grupos en proporción a su importancia numé-

²⁸ *Op. cit.*, p. 463.

²⁹ A. Embid Irujo, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992.

rica, y según el artículo 40 de esta norma se determinará su número por la Mesa, oída la Junta de Portavoces. El Reglamento de la Asamblea se remite expresamente a los artículos que recogen las reglas generales de composición de las Comisiones que tienen idéntica regulación que la del Congreso.

Se prevé en ambos Reglamentos que se establecerá por la Comisión un plan de trabajo y ante ella comparecerán las personas que la Comisión solicite que asistan. Por regla general, aunque se prevé en el RCD que lo harán conforme a la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento, las comparecencias se desarrollarán conforme a las normas generales que rigen los debates de las comparecencias centrándose, por consiguiente, en la figura de los Grupos.

Asimismo, está claro que la regulación de estas Comisiones tiene en cuenta la importancia de los Grupos también a la hora de la votación, ya que, «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado» (arts. 52.3 RCD y 72.5 RAM).

De los trabajos de las Comisiones de Investigación se extraen unas conclusiones que se plasman en un dictamen que será sometido al Pleno y junto a ellas se podrán someter votos particulares que presentan únicamente los Grupos Parlamentarios y los rechazados pueden ser publicados en el *Boletín Oficial* al igual que el dictamen que es aprobado por el Pleno, si lo piden el Grupo Parlamentario proponente.

Esta regulación sigue, por tanto, la tónica general que ese estudio empírico que nos hemos propuesto ha venido mostrando y es la de la casi total preponderancia y protagonismo de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de la función de control. Desaparece, de este modo, esa idea del siglo XIX del Parlamento conformado por Diputados individuales para mostrarse como una Cámara en la que actúan fundamentalmente los Grupos Parlamentarios a pesar de la estructuración de todo el sistema en torno a ese Diputado individual.