

## FUNCIONES DE CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL GOBIERNO

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción. Perfiles históricos del control parlamentario.* II. *Naturaleza jurídica del control parlamentario.* III. *Los elementos subjetivos del control parlamentario. El tema de la oposición parlamentaria.* IV. *¿Control parlamentario en sistemas presidencialistas?* V. *Tipología de los instrumentos de control.*

### I. INTRODUCCIÓN. PERFILES HISTÓRICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La Constitución española de 1978, en su artículo 66.2, establece que las Cortes Generales, entre otras funciones, “controlan la acción del gobierno”. Es una de las Constituciones que, en el conjunto de los sistemas parlamentarios, establece con más claridad la función parlamentaria de control sobre el gobierno, si bien la práctica de las Cámaras en los restantes sistemas parlamentarios no es muy diferente de la española. En todo caso, una atribución tan explícita de la función de control no es muy usual en el constitucionalismo contemporáneo en la mayoría de cuyos textos se llega, con mucho, a establecer que el gobierno necesita la confianza del Parlamento y lo es, lógicamente, en el constitucionalismo español, en donde tampoco se encuentran referencias de esta naturaleza.

En realidad, hasta que no acabó la Guerra Mundial de 1914-1918, la idea de control parlamentario estaba ausente de los textos constitucionales, aunque su práctica y ulterior descripción en sede doctrinal se remontaban muy atrás. En concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno aparecen con cierta consistencia en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo surgen en Francia a la caída de Napoleón con Luis XVIII y se consolidan en la práctica parlamentaria de la Monarquía de Julio

(1830-1848).<sup>1</sup> Cuando la Tercera República establece *ex Constitutione* el principio de la responsabilidad gubernamental, ésta ya se había asentado definitivamente en el Reino Unido, Bélgica, Italia y España, aun sin quedar ello reflejado en los textos constitucionales. Por el contrario, no era admitido por los jefes de los Estados en donde el principio monárquico se consideraba todavía el fundamento del sistema político (imperios alemán y austro-húngaro).

De manera que en los regímenes parlamentarios, tanto monárquicos como republicanos, el control de las Cámaras (o al menos la Cámara Baja electiva) sobre el gobierno es una práctica desarrollada, recogida en los reglamentos de las mismas y teorizada doctrinalmente en el periodo que va desde 1875 (y a veces antes) hasta 1918. Pero este reconocimiento práctico y teórico se realiza con tres características destacables, a saber:

a) Se fundaba en la ficción de la inmunidad del jefe de Estado. Como el control sobre el gobierno se inició en monarquías constitucionales dotadas de un Ejecutivo dual (el monarca y su gobierno), la responsabilidad del jefe de Estado quedaba salvada mediante el instituto del refrendo, de tal modo que sólo el Consejo de Ministros y los ministros podían ser objeto de control. Este control era por consiguiente subjetivamente limitado, sobre todo porque, más allá de la confianza que disfrutaran los ministros del Parlamento, aquéllos debían contar de forma autónoma, de la otra confianza, la del monarca. La consecuencia es que, como se ve muy bien en la historia española del siglo XIX y aun de comienzos del XX, el gobierno no tenía garantizada su permanencia por el mero hecho de disfrutar de la confianza de la Cámara si en paralelo no conservaba la confianza regia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Como recuerda Mario Galizia, el control en la Inglaterra del siglo XVIII surge como consecuencia de la institucionalización de la relación de confianza entre el Parlamento y el gabinete, relación que se inspira a su vez en el precedente de la relación entre el rey y los ministros, pero respetando en este caso la autonomía orgánica de ambos (*Studi sui repparti fra Parlamento e governo*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 138-147). Sobre estos precedentes, Mackintosh, John P., *The British Cabinet*, 3a ed., London, Stevens & Sons, 1977, pp. 42-63, así como Giraud, Emile, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Sirey, 1938, pp. 109-111. Los comienzos de la función de control parlamentario en Francia están muy bien descritos por Barthelemy, Joseph, *L'introduction du régime, parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, V. Giard & E. Brière, 1904, pp. 217-251. También interesa Bastid, Paul, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1951, pp. 283-298. Para España, Tomás Villarroja, Joaquín, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968, pp. 385-424.

<sup>2</sup> Véase Rescigno, Giuseppe Ugo, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 153-196.

b) Se basaba en un principio constitucional sumamente tosco. Como en sus orígenes la primera construcción jurídica de la responsabilidad era de carácter penal (el *impeachment* inglés) que resultaba muy imperfecta, ésta evolucionó hacia una responsabilidad político-penal que desembocó finalmente en la responsabilidad política de los miembros del gobierno en virtud de la cual, ya solidaria ya individualmente, el afectado se veía invitado a dimitir bajo la amenaza del *impeachment*.<sup>3</sup> Esta construcción, demasiado primaria, condicionaba toda la configuración jurídica de las nociones de responsabilidad, confianza y control, ya que, por un lado, la responsabilidad se perfilaba como un concepto teleológico (la responsabilidad política consistía en la obligación moral de dimitir cuando se había perdido la confianza parlamentaria),<sup>4</sup> sin entenderla como una relación jurídica permanente. Y, por otro lado, se confería la misma significación política y jurídica a la responsabilidad "política", penal y civil.

c) Carecía de toda formalización jurídica, de tal modo que un gobierno que perdía la confianza parlamentaria presentaba su dimisión o era cesado por el jefe del Estado porque políticamente se sabía que su permanencia era inviable *de facto*, si bien no había reglas jurídicas expresas que lo establecieran.<sup>5</sup>

La ruptura de esta noción del control parlamentario se produce a partir de 1918 y tiene lugar en dos fases claramente diferenciadas que coinciden con los dos periodos de posguerra mundial. En la primera fase el cambio se percibe sobre todo en sede constitucional, ya que son las nuevas Constituciones elaboradas tras la caída de los tres imperios (alemán, austro-húngaro y ruso) las que llevan al derecho positivo la noción de responsabilidad expresada del gobierno ante el Parlamento (Alemania, Austria, Checoslovaquia, Polonia). El tema, como muy bien explicó Mirkine-Guetzévich,<sup>6</sup> no significaba una alteración del parla-

3 Barthelemy, Joseph y Duez, Paúl, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, pp. 169-171.

4 Esmein, Adhemar, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêtes, 1896, pp. 619-620; Moreau, Félix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel (Organisation des Pouvoirs Publics)*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêtes, 3a. ed., 1897, pp. 318-323; Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, p. 418; Contuzzi, Francesco P., *Diritto costituzionale*, 3a. ed., Milano, Ulrico Hoepli, 1907, p. 228-231; en la doctrina española coetánea a estos autores hay que citar a Santamaría de Paredes, Vicente, *Curso de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Fernando Fe, 1883, pp. 347-348, así como Mellado, Fernando, *Tratado elemental de derecho político*, Madrid, Tipografía de Manuel G. Hernández, 1891, pp. 712-732.

5 Mirkine-Guetzévich, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional* (trad. S. Álvarez-Gendín), Madrid, Reus, 1934, p. 13.

6 Mirkine-Guetzévich, Boris, *op. cit.*, pp. 13-16; también García Oviedo, Carlos, *El consti-*

mentarismo hasta entonces vigente, sino su perfeccionamiento, pues no consistía más que en recoger en artículos de la Constitución lo que ya ocurría en algunos países, de tal modo que lo que era antes política se convirtió después en proceso jurídico. Pero, desde un punto de vista teórico, este nuevo parlamentarismo se vivió como algo más que una racionalización del modelo existente. Tanto Redslob como Carl Schmitt vieron con ello la aparición de un nuevo modelo de relaciones entre el gobierno y el Parlamento, en donde el primero ponía el acento en el equilibrio, y el segundo en la coincidencia.<sup>7</sup>

La consecuencia de la constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental es una visión más amplia del control parlamentario y de sus instrumentos, pues se esfuma la noción estrecha que ve en el control el instrumento final de sanción o de convalidación de un gobierno para concebirlo como el instrumento que fija con precisión la articulación gobierno-Parlamento en torno a unos objetivos políticos comunes. La consecuencia, como se ve muy bien en Carl Schmitt, es que los instrumentos de control son ya mucho más extensos y más complejos, puesto que no van destinados solamente a "castigar" al gobierno forzándole a la dimisión.<sup>8</sup>

La segunda fase del cambio señalado sobreviene en los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial, a partir de 1945 (pero con derivaciones mucho más amplias que alcanza a la Constitución de la Quinta República francesa en 1958). En principio, el impulso democratizador del constitucionalismo de los años veinte no se vio rebasado por el de los años cuarenta (salvo en una mayor institucionalización del órgano de gobierno), pero el recuerdo de las dictaduras de los años treinta acabó reforzando la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de tal modo que éste, tanto en la práctica política como en sede doctrinal, rebasó las tradicionales funciones legislativa, presupuestaria y de control para adquirir un notable protagonismo en otros campos, el principal de los cuales es el que los autores italianos denominan *indirizzo*. En realidad, la noción de *indirizzo* no ha sido aceptada con unanimidad por los autores, sobre todo fuera de Italia, pero es muy expresiva de las nuevas funciones de los parlamentos en donde viene a predominar la dirección y el impulso de la acción

tucionalismo de la posguerra, Sevilla, Tip. de M. Carmona, 1931, pp. 62-66.

<sup>7</sup> Redslob, Robert. *Le régime parlementaire*, Paris, Marcel Giard, 1924, pp. 1-4; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución* (trad. F. Ayala), Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 323-324.

<sup>8</sup> Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 323-324. Muy interesante es también Ruiz del Castillo, Carlos, *Manual de derecho político*, Madrid, Reus, 1931, pp. 608-612.

política.<sup>9</sup> Algún autor ha señalado que varios de los procedimientos de orientación o impulso políticos sirven para contrastar la validez y la permanencia del apoyo que da la mayoría al gobierno,<sup>10</sup> lo cual plantea algunos problemas jurídicos por el posible solapamiento conceptual de la vieja función de control con las nuevas, sobre lo que nos detendremos más adelante. En cualquier caso, las consecuencias de una y otra etapa evolutiva es una juridificación sumamente intensa de las funciones de los parlamentos y de una paralela formalización de los procedimientos e instrumentos puestos al servicio de tales funciones. Y esta formalización y juridificación de las funciones parlamentarias incide en la propia función de control que se formaliza y juridifica en paralelo. En ese marco, la vieja función de control parlamentario adquiera perfiles jurídicos novedosos en los que conviene detenerse.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

En la elaboración doctrinal de la naturaleza jurídica del control parlamentario se advierte, desde los años cincuenta hasta nuestros días, dos grandes modelos teóricos. Por un lado, están los autores que conciben el control como una parte de los procedimientos que utiliza el Parlamento para aplicar la responsabilidad política del gobierno siendo indisoluble este instituto del de la sanción, que sería subsiguiente al del control, cuando no se ven como un *continuum*. Esta primera concepción acierta tanto en conectar el control con la responsabilidad como en destacar que éste ha de tener como trasfondo el instituto de la sanción aun cuando ésta no se haga efectiva.<sup>11</sup> Pero tiene a su vez dos defectos notables, a saber: que excluye la noción de control en aquellos ordenamientos en donde hay separación rígida de poderes y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria (y aun dentro del sistema parlamentario lo excluiría de aquellas Cámaras de parlamentos bicamerales que no tienen atribuidas funciones de investidura y de

9 Sobre la noción de *indirizzo*, Martines, Temístocles, "Indirizzo politico", *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. 21, pp. 134-171; Mannino, Armando, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 47-77; acerca de la crisis de esta noción, Manzella, Andrea, *Il Parlamento*, 2a. ed., Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 324-326. Finalmente, en la doctrina española, Canosa, Raúl, "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, enero-marzo, 1990, pp. 125-152.

10 Cazorla, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, p. 83.

11 Galizia, Mario, *op. cit.*, pp. 287-331; Manzella, Andrea, *op. cit.*, pp. 348-354; Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, 2a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1990, pp. 239-245; Sole Tura, Jordi y Aparicio, Miguel Ángel, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 207-208.

censura), y, en segundo lugar, que serían difícilmente encuadrables en la función de control instrumentales tradicionales del derecho parlamentario que se utilizan para la información pero que no lleva adherida una sanción (como son las preguntas).<sup>12</sup>

Frente a esta corriente, otra más innovadora en España está representada por García Morillo y Montero Gibert, que ha tratado de resolver los obstáculos conceptuales de la primera, y para ello concibe el control como un elemento constitutivo de la función de garantía constitucional que correspondería al Parlamento ejercitando un procedimiento tanto de verificación de la actividad gubernamental como de eventual responsabilidad.<sup>13</sup> El esfuerzo conceptual es sin duda meritorio, pero su punto de partida es quizá un tanto forzado, pues la función de garantía constitucional, por su amplitud, sería predicable de cualquier órgano constitucional, por lo que no parece que sea una función específicamente parlamentaria.<sup>14</sup>

Parece por ello que hay que replantearse un concepto de control que sea capaz de insertarse en la naturaleza específica del sistema parlamentario aun sin cerrarse a su eventual recepción por parte de sistemas presidencialistas (en los que no se puede negar la existencia de algún tipo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo) y ello sin excluir la dimensión de control que poseen otras funciones parlamentarias como son la legislativa y la de dirección política. Todo ello sin olvidar, como bien ha visto Manuel Aragón, que el control parlamentario es un fenómeno de naturaleza política, susceptible de análisis jurídico como cualquier otra realidad material, pero con eficacia política.<sup>15</sup> Y ello es compatible incluso con una tipología como la que presentamos al final

12 Así, por ejemplo, Santaolalla, Fernando (*op. cit.*, pp. 397-399) rechaza que las preguntas, interpelaciones y las comisiones de investigación sean medios para la función de control.

13 García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985; Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984. Una posición más radical en la línea de Montero y García Morillo es la de Francisco Rubio Llorente ("El control parlamentario", en su libro *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 241-258) que, si bien critica a ambos autores, no sólo se alinea con los que rechazan la conexión del control unos perfiles parecidos a los que da Rescigno (*op. cit.*) a la responsabilidad difusa, pero más correctos, pues el parámetro de verificación es la acción del gobierno cuya valoración puede desembocar en la responsabilidad.

14 Sobre la función parlamentaria de garantía constitucional, Manzella, Andrea, *op. cit.*, pp. 354-371 (pero este autor distingue entre la función de control y la de garantía constitucional). Véase la crítica de la doctrina de la garantía constitucional en Santaolalla, Fernando, "La función de control y la ciencia del derecho constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, tercer cuatrimestre de 1987, pp. 219-241.

15 Aragón, Manuel, "El control parlamentario como control político", *Revista de Derecho Político*, núm. 23, primavera, 1986, pp. 9-39. En contra Santaolalla, Fernando, "La función de control...", *cit.*, pp. 228-238.

de este trabajo fundada en la diferente eficacia jurídica de los distintos instrumentos de control, ya que esta eficacia jurídica individualizada conlleva unos efectos materiales que en este caso son políticos.

Como es sabido, en términos jurídicos, el sistema parlamentario se define por la existencia de dos órganos constitucionales, es decir, por dos órganos cuya existencia y principales funciones están fijadas en la Constitución, y tiene atribuidas funciones propias, pero en donde el titular de uno de los órganos (el gobierno) necesita la confianza del otro órgano para acceder y permanecer en el cargo, lo que determina que la acción del órgano gobierno deba desplegarse bien en esferas de colaboración con el Parlamento, bien, si existe constitucionalmente esa colaboración interorgánica, conforme a la orientación política explícita o implícita del Parlamento. Por consiguiente, lo característico del sistema parlamentario es que se fundamenta en la colaboración de dos órganos constitucionales. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de esa colaboración? Está formada, como veremos a continuación, a partir de los siguientes supuestos:

a) La legitimación popular directa de uno de los órganos, el Parlamento, en virtud del principio democrático.

b) El principio democrático no es sólo un postulado político o ideológico sino que despliega efectos jurídicos al trascender del sujeto constituido de acuerdo con ese principio, el Parlamento, y crear una relación jurídica específica.

c) Dicha relación jurídica se forma al atribuir a otro sujeto, el gobierno, una legitimación democrática que permite que tal órgano, a través de la confianza que ha recibido su titular (el presidente del gobierno), despliegue una acción política autónoma.

d) Pero la relación jurídica que atribuye capacidad de acción y legitimidad al gobierno no se agota al recibir la confianza expresada en la investidura, sino que se prolonga a través de la acción de recreación o mantenimiento de la confianza hasta que ésta concluya bien por razones objetivas (conclusión del periodo de vida del órgano parlamentario que otorgó la confianza) bien por razones subjetivas (retirada de la confianza en el titular del órgano que ha recibido la confianza). Esa acción de instauración y mantenimiento de la confianza conlleva implícitamente la responsabilidad y supone la posibilidad de imputar a un sujeto (el titular del órgano) determinados hechos negativos que determinarían su cese en el cargo. Es decir, la responsabilidad constituye una cualidad específica del sujeto que ha recibido la confianza y que

recibe, al tiempo que esta última, el sentido concreto o alcance de la confianza que le ha otorgado el otro órgano.

Es decir, el elemento jurídico nuclear de la relación Parlamento-gobierno en el sistema parlamentario es la noción de confianza, que es la trama que mantiene unido y coherente el sistema, lo que explica que la estructura de esa relación esté formada por los siguientes elementos:

a) Subjetivos: un sujeto activo que otorga la confianza (el órgano Parlamento) y un sujeto pasivo que la recibe (el titular de la presidencia del gobierno o los titulares del Consejo de Ministros, según los ordenamientos constitucionales).

b) Objetivo: el objeto es la "confianza", es decir, la habilitación para realizar la acción de gobierno.

c) Teleológico: realizar la acción de gobierno que, en virtud del principio democrático, no es una acción neutra políticamente sino concretamente aquella que deriva del contenido del acuerdo político soldado entre uno y otro sujeto y que determinó que el primero le confiriera la confianza al segundo.

d) Instrumentales: *el instrumento para mantener la relación fiduciaria entre el Parlamento y el gobierno es el control* y, eventualmente, la responsabilidad política en el sentido que hemos visto más arriba, aunque hay que dejar claro que conceptualmente la responsabilidad no trae causa del control sino más bien es la garantía jurídica de que dispone el órgano que otorga la confianza para hacer frente a las disfuncionalidades del control.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de ofrecer un concepto jurídico del control. Es el elemento instrumental más relevante dentro de la estructura de la relación fiduciaria que vincula al gobierno con el Parlamento en un sistema parlamentario. O, dicho con otras palabras, es el conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación fiduciaria que ha instaurado con el titular de la presidencia del gobierno o con los titulares del mismo, a través de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos materiales del programa de gobierno comprometido por el órgano del gobierno.<sup>16</sup> El control tiene naturaleza política, carácter instrumental, es permanente y teleológico.

Tiene naturaleza política porque se origina en un acto de decisión política, cual es el otorgamiento de la confianza al titular de la presidencia, pero perfectamente formalizado en el derecho parlamentario

16 Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 250.



moderno. Su naturaleza política no se agota ahí porque la relación fiduciaria engarzada con el Parlamento es igualmente política porque descansa en un parámetro valorable de oportunidad (el programa de gobierno), si bien se renueva con instrumentos y procedimientos jurídicos (los diversos instrumentos parlamentarios de control) y tiene como trasfondo —en donde podría desembocar de forma “patológica”— la responsabilidad.<sup>17</sup>

Tiene igualmente carácter instrumental porque la denominada función de control está al servicio de la efectividad de un principio constitucional básico, cual es la relación fiduciaria Parlamento-gobierno, que es uno de los elementos fundantes del sistema parlamentario y que tiene carácter sustantivo. No es el único, pues pareja importancia tiene el principio democrático a la hora de fijar el entramado político y jurídico del sistema parlamentario, pero a diferencia de éste, el control se configura como el elemento estructurante de la relación fiduciaria, pues va operando en cada una de las fases por las que pasa la relación, bien de forma autónoma en la fase central (con preguntas, proposiciones no de ley, investigaciones, etcétera) bien estrechamente conectado a otros institutos en sus fases inicial y final, pues sería difícil entender la investidura o la censura de un gobierno si ambos institutos no se apoyaran en la función de control subsiguiente o precedente.

En tercer lugar, el control es de carácter permanente. Los otros institutos que traen causa de la relación fiduciaria que acabamos de ver (investidura y censura) emergen o pueden emerger en un momento determinado de la vida de dicha relación y agotan su eficacia con el acto jurídico de su realización. En cambio el control, bajo múltiples formas, se ejercita permanentemente y es el presupuesto de todo el proceso de conexión fiduciaria entre el Parlamento y el gobierno.

El control parlamentario, por último, es teleológico porque su existencia está conectada a un único fin, que es asegurar la permanencia de la relación fiduciaria y hacer frente, mediante su canalización, a las disfuncionalidades que puedan emerger en la relación entre ambos órganos constitucionales.

No debemos soslayar una posible objeción a esta noción de control, que es su posible semejanza a la función de orientación política, en donde podría quedar diluida toda la acción de mantenimiento de la relación fiduciaria. Habría un primer argumento estrictamente jurídico-formal, ya que las Constituciones prevén con frecuencia la función de control y no la de orientación, pero no parece definitivo ni con sufi-

17 Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 15-17.

ciente peso. Hay un segundo argumento de alguna mayor fuerza y que es que en la historia de los sistemas parlamentarios, desde el siglo XIX, la función de control conectada a la sanción era indisociable de la relación fiduciaria, por tosca que pudiera ser ésta, y en cambio no aparecen atisbos de la función de orientación, pero el argumento histórico tampoco parece suficiente.

Pero quizá tenga más peso recordar, de entrada, lo que señala Rubio Llorente, para quien el control es una perspectiva desde la que se puede analizar toda la actuación parlamentaria,<sup>18</sup> es decir, que no deben sustantivizarse las funciones parlamentarias sino relativizarlas en la perspectiva de los fines que persiguen. En tal sentido, la distinción control/orientación es muy relativa, y un autor un tanto rígido podría incorporar todos los fines de la orientación en la de control y viceversa. Esto nos lleva a pensar que, admitiendo las concomitancias de una y otra, es posible encontrar una diferencia de cierta relevancia y es el bajo perfil jurídico y político de los instrumentos que sirven a la función de orientación.<sup>19</sup>

En el Estado social actual, es el gobierno el que realiza la acción política, y la realiza con la aquiescencia, más que con el impulso del Parlamento, el cual otorga aquélla sobre la base del programa de gobierno que da lugar a concesión de la confianza parlamentaria. Esto quiere decir que si bien el Parlamento puede completar o enriquecer ese programa con nuevas iniciativas que podríamos denominar de impulso y de dirección, estas actuaciones son siempre políticamente secundarias, ya que el contraste de criterios que puede darse entre el gobierno y el Parlamento tiene como base el programa de gobierno, cuya aceptación por este último dio lugar a la relación fiduciaria. El análisis de las políticas públicas demuestra que éstas se realizan bien a través de la acción del gobierno —que el Parlamento debe controlar para comprobar si responden al programa que motivó la concesión de confianza— bien a través de leyes que son de dominio exclusivo del Parlamento, con independencia de donde proceda la iniciativa. Esa zona concordante entre gobierno y Parlamento que responde a la denominación de impulso o dirección es cuantitativamente poco importante en cualquier Parlamento democrático, y eso nos lleva a rechazar que el concepto de control aquí expresado pueda coincidir con las nociones

18 Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 256.

19 Sobre estos instrumentos en derecho español, véase Molas, Isidro y Pitarch, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 199-233. Igualmente, Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 25-27.

de dirección o impulso. Aunque en ocasiones, como veremos más adelante, un mismo procedimiento puede servir para los dos fines.

Por consiguiente, aunque muchos instrumentos y procedimientos utilizados para el control pueden servir también para el impulso y la dirección política por parte del Parlamento, en términos conceptuales su dimensión de control es cualitativamente mucho más importante. Imaginemos una Cámara tan poco dinámica que no adoptara ninguna medida de impulso: esta Cámara no se libraría de poner en práctica determinadas medidas de control que son las que le permiten medir el grado de confianza de que sigue disfrutando el gobierno.

### III. LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO EL TEMA DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

Veámos más atrás que en la estructura de la relación fiduciaria existen determinados elementos subjetivos, que son el elemento o sujeto activo que otorga la confianza (el Parlamento ) y el elemento o sujeto pasivo que la recibe (el titular de la presidencia del gobierno o los titulares del gobierno, según los ordenamientos). *Mutatis mutandis*, en la estructura de la función de control volvemos a encontrar, de entrada, los mismo titulares (activo y pasivo) de la relación fiduciaria. Sin embargo, encontramos en este punto algunas derivaciones interesantes que conviene suscitar, y más concretamente la posición de la oposición parlamentaria como sujeto legitimado para ejercitar la función de control y, en segundo lugar, el alcance del sujeto pasivo de la función o, dicho de otra manera, si el control se ejercita sobre el gobierno como órgano único o si se pueden desglosar los diversos elementos que constituyen éste (presidente, ministros, etcétera).

Acerca de la posible disposición o capacidad de la oposición parlamentaria para ejercitar la función de control, hay que recordar que aquí se plantea el mismo problema que la doctrina, sobre todo la italiana, ha suscitado respecto a la mayoría con relación al otorgamiento de la confianza. Cuando la doctrina ha indagado acerca de quién otorga la confianza, ha afirmado que esta acción corresponde no a la mayoría parlamentaria sino a la Cámara como órgano, tanto porque es a los órganos y no a sus miembros o agrupaciones de éstos a quienes se imputa un acuerdo como porque, por lo general, las Constituciones no suelen contener referencias a la mayoría parlamentaria.<sup>20</sup> Lo mismo puede decirse de la oposición parlamentaria.

20 Mannino, *op. cit.*, pp. 219-22.

La oposición parlamentaria, en cualquiera de las acepciones de oposición-organización y de oposición-función que le da la doctrina,<sup>21</sup> no está, efectivamente, contemplada en muchas Constituciones y ni siquiera en muchos reglamentos parlamentarios. Tiene, como dice Mannino, naturaleza política y no jurídica, y esta naturaleza incide sobre la titularidad de la función de control. Y así tenemos, por poner uno de los ejemplos más relevantes, el artículo 66.2 de la Constitución española, ya citado, que atribuye a las Cortes Generales la función de controlar la acción del gobierno. El hecho de que en términos políticos los grupos parlamentarios de la oposición puedan tener más iniciativas de control que los grupos de la mayoría no desplaza la titularidad de la función a la fracción del órgano que adopta esta iniciativa. Incluso, si aceptamos la noción de control aquí formulada se puede decir que la oposición-organización utilizará los diversos instrumentos y procedimientos de control con el fin opuesto a este instituto, es decir, para intentar que quiebre la relación fiduciaria o, si esto no es posible, que la que se establezca en la siguiente legislatura tenga como sujeto pasivo a las personas que se sitúan precisamente en ese momento dentro de la oposición-organización.<sup>22</sup> Por consiguiente, la oposición parlamentaria no es titular de la función de control, ya que carece de ordinario reconocimiento jurídico en los ordenamientos y porque los diversos instrumentos con que se ejercita esta función no están atribuidos, ni siquiera como iniciativa, a una fracción de la Cámara, sino a este órgano en su conjunto.

Pasando del sujeto activo titular de la función de control al sujeto pasivo, los ordenamientos suelen dar respuestas más dispares. En las Constituciones contemporáneas encontramos dos formulaciones diferentes. Por un lado, algunas atribuyen al presidente del gobierno la titularidad de la relación fiduciaria (artículo 99.2 de la Constitución española, artículo 63.1 de la ley fundamental de Bonn, artículo 2º, capítulo 6, de la Constitución sueca). De otro lado, otros textos constitucionales entrelazan la relación fiduciaria con el gobierno, o mejor dicho, con los miembros de éste, como observamos en las Constituciones italiana (artículo 94), francesa, aunque con un alcance distinto (artículos 49 y 50), portuguesa (artículo 195), griega (artículo 84), etcétera.

21 Por todos, Vergottini, Giuseppe de, "Opposizione parlamentare", *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980, vol. 30, pp. 532-561. Véase el conjunto de estudios que ha editado Pasquino Gianfranco, con el título *Opposizione, governo ombra, alternative*, Bari, Laterza, 1990.

22 Véase Silva Leitao, J. M., *Constituição e direito de oposição*, Coimbra, Livraria Almedina, 1987, p. 145. (sin embargo, este autor incurre en una cierta confusión doctrinal al atribuir a la oposición parlamentaria la función de control, configurándolo como un derecho subjetivo, pp. 138-151.

Ahora bien, el establecimiento de la relación fiduciaria del Parlamento con el titular de la presidencia del gobierno no supone que la función de control haya de dirigirse exclusivamente hacia éste. En primer lugar porque esta titularidad no excluye la solidaridad de todos los miembros del gobierno como señala, por ejemplo, el artículo 108 de la Constitución. En segundo lugar porque, como veremos más adelante, dentro de la tipología de los instrumentos de control hay muchos que se despliegan sobre actos jurídicos o políticos adoptados no por el presidente sino por el Consejo de Ministros, cuyo control o eventual responsabilidad han de imputarse a este último órgano. En tercer lugar, en fin, porque, desde el punto de vista parlamentario, muchos procedimientos e instrumentos que sirven para la función de control con mayor o menor alcance, requieren una reacción individual de los miembros del gobierno y no del presidente del mismo.

Esto nos lleva a la conclusión de que, de la misma manera que en los institutos de la relación fiduciaria y de la responsabilidad no encontramos una estructura uniforme ni simétrica, sino que a partir de un núcleo básico aparecen diversas derivaciones, en la estructura del control parlamentario se da una situación similar. En efecto, encontramos en apariencia diversas posiciones subjetivas tanto activas como pasivas que obligan a diferenciar entre el titular de la función y la estructura compleja que puede tener este titular.

Resulta, en efecto, que desde el punto de vista del sujeto activo de la función de control, este sujeto es un único órgano que es la Cámara (o en algunos ordenamientos las dos Cámaras). Este órgano es de naturaleza compleja (órgano de dirección, comisiones, grupos parlamentarios, parlamentarios individuales) por lo que nos encontramos ante una función única, un titular único y una pluralidad de órganos que efectúan la función, la cual imputa exclusivamente a la Cámara como órgano único y complejo.

Desde el punto de vista del sujeto pasivo de la función, conviene reiterar que la relación fiduciaria es establecida por el Parlamento no con el órgano gobierno sino con el titular de la presidencia del gobierno o con el conjunto de los titulares de los departamentos ministeriales, según los ordenamientos. Pero en uno y otro supuesto entra en juego un principio político que muchas Constituciones han juridificado: el de solidaridad gubernamental, de modo que la imputabilidad personal de la relación fiduciaria, y por ende, de la función de control que está al servicio de ésta, se extiende al conjunto del gobierno como órgano complejo. El control sobre el presidente del gobierno se amplía así a todos los miembros del gobierno y eso incluso en los ordenamientos

en donde el otorgamiento y la retirada de la confianza se concentra en el titular de la presidencia. Y todo ello en virtud de un artificio jurídico como es el principio de solidaridad gubernamental que se encuentra ya en la ley francesa de 1875 relativa a la organización de los poderes públicos y que se ha generalizado en los ordenamientos de los sistemas parlamentarios.

#### IV. ¿CONTROL PARLAMENTARIO EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS?

Ya nos hemos referido anteriormente a la corriente doctrinal que vincula el control parlamentario con la sanción que deriva de la responsabilidad, y señalábamos que uno de los inconvenientes de esta formulación era el dejar fuera del control no sólo al conjunto de los sistemas presidencialistas sino también incluso a aquellas Cámaras de los parlamentos bicamerales que no tienen conferida la facultad de formular mociones de censura frente al gobierno. Incluso, apurando el razonamiento *ad absurdum*, habría que rechazar paralelamente la existencia del control parlamentario en aquellos supuestos en donde, como ocurre en los ordenamientos español y alemán, la confianza parlamentaria y la subsiguiente moción de censura se residenan exclusivamente en el presidente del gobierno, sin que el Parlamento otorgue o retire su confianza a los ministros. Estas son las aporías de esta corriente doctrinal que deben sin embargo solventarse.

Una primera vía de superación de este problema sería la noción de responsabilidad difusa que ha formulado Giuseppe Ugo Rescigno y que otros autores denominan "responsabilidad política" en sentido lato (Guarino, Crisafulli).<sup>23</sup> Para aquel primer autor, al lado de una responsabilidad política institucional existe otra de naturaleza difusa caracterizada por la existencia de mecanismos institucionales que, a partir de la libertad de crítica de los ciudadanos, transforman los equilibrios políticos y pueden determinar incluso la remoción extraparlamentaria de los gobernantes. Está claro que esta responsabilidad difusa carece de toda dimensión jurídica y que trae causa más bien de la acción de la opinión pública y de la complejidad de las relaciones inter e intrapartidistas. Pero si trasladamos este tema al mundo del derecho, veremos que si bien no falta la eventual sanción, está sin duda alejada de la relación jurídica que une al controlador y al controlado y falta también el parámetro que mide la ruptura de confianza entre ambos órganos. Es

23 Rescigno, Giuseppe Ugo, *op. cit.*, pp. 113-130.

un elemento de cierta importancia en el ámbito político pero jurídicamente irrelevante.

No es irrelevante, por el contrario, si se nos permite elaborar un razonamiento inductivo, recordar algunos datos normativos que nos proporciona el derecho comparado. Por ejemplo, en la Constitución de Estados Unidos encontramos que el Senado dispone del derecho al *impeachment* del presidente (artículo I.I.6), el Congreso en su conjunto tiene poder presupuestario y tributario (artículos I.VIII y VIII.1), aprueba los tratados y el nombramiento de determinados altos cargos federales (artículo II.II.2) y, en fin, recibe el mensaje anual del presidente sobre el estado de la Unión (artículo II.III).<sup>24</sup> Y en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos tenemos diversos mecanismos de relación entre el presidente y el Congreso, entre los que habría que citar el poder tributario y presupuestario del Congreso (artículo 73, fracciones VII y XIX), la aprobación por el Senado de determinados nombramientos propuestos por el presidente en el campo de las relaciones internacionales (artículos 76, fracción II, y 89, fracción III) y el deber de los secretarios de dar cuenta al Congreso, del estado de sus respectivos ramos, lo que se prolonga con la potestad de ambas Cámaras de convocar a aquellos y a cualesquiera otros altos cargos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que les concierna (artículo 93). Además, este mismo artículo prevé el establecimiento de comisiones de investigación acerca del funcionamiento de dichos organismos. Por otro lado, el Congreso nombra presidente interino, provisional o sustituto (artículos 84 y 85), califica si existe causa grave en la renuncia que presenta el presidente (artículo 86) y le concede permiso para ausentarse del territorio nacional (artículo 88).<sup>25</sup>

Sin necesidad de extendernos a ordenamientos similares, sobre todo iberoamericanos,<sup>26</sup> la conclusión de los datos que nos proporcionan los

24 Acerca de la posición del presidente de Estados Unidos respecto al Congreso, Tribe, Laurence H., *American Constitutional Law*, 2a. ed., Mineola, N. Y., The Foundation Press, 1988, pp. 213-243, 285-296, 362-374; también West, William F. y Cooper, Joseph. "Controllo del Potere Legislativo o supremazia presidenziale: due modelli contrastanti per il controllo burocratico", *Problemi di Amministrazione Pubblica*, año 16, núm. 1, marzo, 1991, pp. 3-49.

25 El trabajo de Valadés, Diego, "Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México", publicado en su obra *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, pp. 173-205, es sumamente enriquecedor para este punto. Véase además Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 23a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 251-267. Con más concreción, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 11a. ed., México, Siglo XXI, 1993.

26 Sobre la responsabilidad presidencial en los sistemas presidencialistas, es muy completo el trabajo de Valle-Riestra, Javier, *La responsabilidad constitucional del jefe del Estado*, Lima, Ed. Labrusa, 1987, pp. 125-190. Además, el volumen colectivo *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

textos constitucionales de Estados Unidos y de México es bastante clara. Sin que los respectivos parlamentos dispongan de instrumentos de concesión de la confianza (salvo supuestos excepcionales en México) o de denegación de la misma (excepto la responsabilidad penal en Estados Unidos), el principio de separación de poderes en el presidencialismo no es, ya desde sus orígenes, tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria atenuada a cuyo servicio está la función de control, que se ejercita con instrumentos y procedimientos diversos al igual que ocurre en los sistemas parlamentarios. Control —conviene destacarlo— de naturaleza política y forma jurídica porque si bien no desembocan de ordinario en la responsabilidad, su eficacia es plena y puede incidir de manera real en la acción política de la presidencia de la República, que puede ver rechazados ciertos nombramientos y ciertas iniciativas presupuestarias. Y todo ello sin olvidar el efecto más intenso del control, que es la no aprobación de las propuestas legislativas, cuya iniciativa corresponde en México también al presidente.<sup>27</sup>

Por último, queda por resolver la existencia de la función de control en las Cámaras de los parlamentos bicamerales que carecen de las potestades de investidura y de censura. Sin necesidad de elaborar formulaciones alambicadas, habría que señalar lo que podríamos llamar “control subsidiario”, es decir, el conjunto de información, y de valoraciones políticas que efectúa la Cámara Alta mediante los instrumentos ordinarios de información no sólo crean responsabilidad difusa sino que además sirven a la Cámara Baja que sí está dotada de mecanismos positivos de responsabilidad. En segundo lugar, mediante los instrumentos más usuales de control se puede ejercer un control que podríamos llamar “de constatación”, pues allí donde se producen declaraciones de la Cámara Alta tras la utilización de mecanismos de cualquier clase, se puede constatar que el gobierno está manteniendo o perdiendo la confianza de la Cámara, y ése es el mecanismo funcional de control frente al disfuncional de la moción de censura. En tercer lugar, en fin, a través del procedimiento legislativo o presupuestario, la Cámara Alta puede obstaculizar, y en algunos ordenamientos incluso frustrar, la iniciativa legislativa del gobierno. En definitiva, si aceptamos que el control sirve para renovar y recrear la relación fiduciaria, las Cámaras Altas tienen medios suficientes para actuar como una alarma que la Cámara Baja

27 En la misma línea, Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, pp. 246-248; igualmente Martínez Elípe, León, “Artículo 108”, en Alzaga, Óscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1985, t. 8, pp. 437-440.



oirá o desoirá en su función sancionadora que, vuelvo a repetir, siempre es disfuncional.

## V. TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

Antes de trazar una tipología de los instrumentos que sirven para el control, conviene señalar dos rasgos característicos de estos instrumentos. En primer lugar son instrumentos normalmente polivalentes o neutros cuya utilización puede servir a funciones diferentes. Así, por ejemplo, en el derecho parlamentario español, las mociones que se votan en el Congreso de los Diputados tras un determinado debate sirven tanto para la función de control como para la de orientación de la acción del gobierno e incluso, en algún supuesto y con una intensidad no muy grande, pueden ser el primer paso de la función legislativa. Otro tanto podría decirse, siguiendo también en el ordenamiento español, de la convalidación de los decretos-ley por parte del Congreso de los Diputados, pues si bien algún autor caracteriza este procedimiento como control, y efectivamente se percibe esta dimensión controladora, habría que manejar también su dimensión legislativa, ya que de la decisión del Congreso depende que una norma con rango de ley permanezca en el ordenamiento o quede excluida del mismo.<sup>28</sup>

Otro segundo rasgo a tener en cuenta a la hora de establecer esta tipología es la multiplicidad de fuentes en donde se originan. A veces hay instrumentos de control fijados por la Constitución, como ocurre en España con la referida convalidación de los decretos-ley o con las facultades de recabar del gobierno información y ayuda, reclamar la presencia de los miembros de éste y someterle a preguntas e interpe-laciones, pero si vemos otros textos constitucionales de sistemas parlamentarios similares descubriremos que no siempre regulan los mismos instrumentos que sirven para el control. La consecuencia de ello es que la principal fuente que regula la función y los instrumentos de control son los reglamentos parlamentarios, lo que significa, por un lado, que el poder constituyente delega directamente en las Cámaras la regulación de una función que no es intentar del Parlamento sino que tiene proyección sobre otro órgano constitucional, cual es el gobierno, y, de otra parte, que al residenciarse en cada Cámara, los procedimientos e instrumentos de control multiplican su variedad, pues en cualquier Parlamento bicameral tales procedimientos e instrumentos varían notablemente (e

28 Molas, Isidre y Pitarch, Ismael, *op. cit.*, p. 217.

incluso en la terminología empleada) de una u otra Cámara. No acaban aquí las fuentes de esta materia, pues la dinámica parlamentaria es tan viva y cambiante que las previsiones reglamentarias se complementan frecuentemente con normas de rango menor dictadas por la presidencia o por los órganos colegiados de dirección de cada Cámara e incluso por vía consuetudinaria, lo que conlleva que dentro de una misma Cámara los instrumentos de control se apliquen conforme a prácticas algo diferentes en cada legislatura, influyendo mucho en esta variación la composición política de este órgano de una legislatura a otra.

Con estas acotaciones previas, las tipologías a elaborar sobre los instrumentos de control pueden ser muy variadas, y de hecho no detectamos grandes coincidencias en sede doctrinal. Puede utilizarse, por ejemplo, una tipología que se base en las fuentes de donde emana el control (Constitución, reglamentos parlamentarios, leyes, etcétera). También podría utilizarse el criterio de la naturaleza jurídica intrínseca del instrumento, es decir, los que sirvan solamente para el control (instrumentos puros de control) o los que se utilizan para una teleología múltiple (instrumentos mixtos de control). Igualmente, en fin, podríamos acudir a un criterio subjetivo, según pudieran ser utilizados por el conjunto de la Cámara, por alguno de sus órganos, por los grupos parlamentarios o, aunque es un supuesto difícil, por el parlamentario individual. Hemos preferido, sin embargo, acudir al criterio de la eficacia jurídica, es decir, a partir de los efectos que posee cada instrumento. A esta tipología acudimos, advirtiendo en todo caso que la concepción del control parlamentario que hemos elaborado más atrás excluye del mismo tanto la investidura del titular de la presidencia del gobierno como la moción de censura y la cuestión de confianza. Los tres institutos se sitúan conceptualmente fuera de la función de control propiamente dicha, pues el primero es el instrumento que pone fin, de forma "patológica" o disfuncional, a la función de control, si bien ésta se deduce a partir de los datos de valoración negativa que emanan del control, y el tercero es una derivación del primero.

Pues bien, a partir de tales supuestos, la tipología de la función que proponemos se conforma de la siguiente manera: *a)* instrumentos en los que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos; *b)* instrumentos en los que la decisión parlamentaria conlleva un efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno y, por ende, sobre la relación fiduciaria que vincula al Parlamento con el gobierno; *c)* instrumentos que proporcionan información y, por ello, la posibilidad de una valoración ulterior del estado de la relación fiduciaria entre ambos

órganos, y que no sirven propiamente a la función de control de manera inmediata.

a) *Instrumentos en los que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos.* Bajo esta rúbrica se agrupan aquellas decisiones de las Cámaras que, buscando o no otros fines, tienen como consecuencia el cumplimiento de alguna propuesta inserta en la acción del gobierno o, por el contrario, su rechazo y consiguiente caducidad. Como veremos a continuación, el control, sea positivo o sancionatorio, no es el fin principal a la hora de establecer esta clase de instrumentos, pero en la medida en que suponen un juicio de valor sobre algún aspecto o fin de la acción del gobierno que trae causa del programa que dio lugar a la concesión de la confianza parlamentaria, está entrando simultáneamente en la función de control. Los instrumentos de esta categoría son los siguientes:

1. *Aprobación de los proyectos de ley elaborados por el gobierno.* En cuanto que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del gobierno se inserta con gran intensidad en la ejecución del programa de gobierno e incluso los elementos más importantes de ese programa se han de efectuar a través de leyes, la actitud del Parlamento aprobando o rechazando un proyecto de ley de iniciativa gubernamental (no de otro origen como el propio Parlamento o, en España, de iniciativa popular o autonómica) se configura como una acción positiva o negativa de control. Ahora bien, en el ordenamiento español, por ejemplo, esta decisión, que conviene repetir que tiene eficacia inmediata, tiene formas muy variadas. La iniciativa legislativa del gobierno no está sometida a una valoración previa de la Cámara, como ocurre con el resto de las iniciativas legislativas que requieren la "toma en consideración" del Congreso de los Diputados, pero el procedimiento legislativo de iniciativa gubernamental prevé la participación de los miembros de la Cámara a través de enmiendas a la totalidad o al articulado, de modo que la aprobación de una enmienda a la totalidad, ya sea de devolución, ya sea de texto alternativo, supone un acto intensísimo de control que incide sobre las previsiones del programa de gobierno. Y si prosperara una enmienda al articulado que transformara o desvirtuara un precepto esencial del proyecto de ley también estaríamos ante un supuesto de control ciertamente intenso.

2. *Convalidación de decretos-ley.* La convalidación o derogación de un decreto-ley tras el correspondiente debate en el Congreso de los

Diputados se convierte también en un intenso instrumento de control, ya que la votación conlleva una valoración acerca de la adecuación o inadecuación de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno que dio lugar al otorgamiento de la confianza, de tal modo que la valoración negativa de la Cámara acerca de dicha adecuación tiene efectos materiales sobre el plan de acción gubernamental.

3. *Autorización para convocar referéndum.* Igual que hemos visto respecto a los proyectos de ley —y a diferencia de la convalidación o derogación de un decreto-ley, donde la función de control actúa *ex post*— la autorización para convocar un referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de la Constitución española y que este precepto atribuye al Congreso de los Diputados, constituye un instrumento muy efectivo de control al gobierno, ya que la denegación de aquélla impediría a éste acudir a legitimar una determinada decisión por parte del cuerpo electoral, e incluso podría impedir la ejecución de una medida política prevista en el programa de gobierno.

4. *Autorización de prórroga del estado de alarma, autorización para declarar estado de excepción y declaración de estado de sitio a propuesta del gobierno.* Estos tres supuestos, atribuidos también por la Constitución al Congreso de los Diputados, tienen, como ocurre también con la convalidación del decreto-ley, naturaleza mixta, ya que además de acto de control *stricto sensu* pueden tener también, por mor de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio más que de la Constitución, un cierto alcance decisorio, ya que el Congreso puede introducir cambios en la iniciativa del gobierno,<sup>29</sup> siendo en cambio más dudoso que esta dimensión extracontroladora se pueda considerar normativa ya que las diversas declaraciones son actos que agotan su eficacia y ni innovan el ordenamiento. En cualquier caso, este carácter mixto ha hecho que algunos autores consideren estas autorizaciones como actos insertos en los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política y de gobierno,<sup>30</sup> en tanto que otros las califican como actos de control.<sup>31</sup> Ninguna de estas corrientes yerra por completo y corrobora la idea antes apuntada de la conexión sin confusión de las funciones de control y de orientación, impulso o dirección.

29 Cruz Villalón, Pedro, "El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, mayo-agosto, 1981, pp. 106-108.

30 Molas, Isidre y Pitarch, Ismael, *op. cit.*, pp. 211-215.

31 Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 371-374; Fernández Segado, Francisco, "La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pp. 83-116, con interesantes consideraciones sobre la naturaleza de control político del Congreso.

5. *Autorización para la prestación de consentimiento del Estado en tratados y convenios de especial relevancia.* Bajo esta rúbrica se incluyen obviamente los tratados previstos en el artículo 94.1 de la Constitución, es decir, los que no requieren Ley Orgánica, pero que no son tan poco relevantes como para precisar solamente la simple notificación del gobierno, es decir, los tratados políticos o militares, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, los que impliquen obligaciones financieras o, en fin, los que modifiquen o deroguen normas con rango legal. Estos tratados han de ser autorizados por ambas Cámaras y vuelven a entrar en la naturaleza dual que hemos visto anteriormente, ya que se les puede considerar con alcance legislativo,<sup>32</sup> pero sólo en la medida en que son normas integradas en el ordenamiento interno cuya modificación o derogación requiere una decisión de las Cortes Generales, o bien como actos de control en el sentido que se ha utilizado aquí, ya que la intervención, como dice Remiro Brotons, es vinculante en el único sentido de que la derogación de la autorización bloquea el alcance que seguirá el tratado para su perfeccionamiento, es decir, la forma más intensa de control parlamentario.<sup>33</sup>

6. *Acusación a miembros del gobierno.* La Constitución ha atribuido al Congreso, por mayoría absoluta y a iniciativa de la cuarta parte de sus diputados, la facultad de acusar al presidente del gobierno y los demás miembros de éste por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado. Como se ha señalado por algún autor,<sup>34</sup> esta previsión constitucional no es más que una condición de procedibilidad para una clase especial de delitos, por lo que en principio estaríamos ante un instituto de naturaleza procesal, por cuanto constituye una muy intensa protección para los miembros del gobierno contra quienes los particulares no pueden deducir querellas por estos ilícitos, protección que se acentúa con la elevada mayoría que se exige para su aprobación.<sup>35</sup> Ello hace tanto más necesario interrogarse sobre la naturaleza jurídica de este procedimiento, es decir, si estamos simplemente ante un elemento procesal penal, ante un procedimiento, bien que atenuado, de protección al gobierno en cierto modo simétrico a la inmunidad parlamentaria o, en fin, ante un instrumento de control parlamentario. Visto en perspectiva histórica, está claro que es un procedimiento de

32 Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 287-291.

33 Remiro Brotons, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 155.

34 Rodríguez Mourullo, Gonzalo, "Artículo 102", en Alzaga, Oscar, *op. cit.*, pp. 237-248.

35 Así lo ha visto Santaolalla, Fernando, "Artículo 102", en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1985, pp. 1415-1421.

intensidad algo rebajado, inserto en la responsabilidad penal anglosajona de donde procede el moderno instituto del control parlamentario, pero, como hemos señalado ya más atrás, el elemento histórico no parece suficiente. Ahora bien, conectado este procedimiento con el conjunto de la relación fiduciaria que ha instaurado la Cámara, podemos pensar que estamos ante un instrumento reaccional de gran intensidad frente a muy excepcionales actuaciones de los miembros del gobierno que contendrían un ilícito penal muy delimitado. La mayoría absoluta que la Constitución exige permite a la Cámara resolver la relación fiduciaria deduciendo exclusivamente la responsabilidad política, por lo que el *plus* procesal penal que contiene el artículo 102 hay que entenderlo teleológicamente como un instrumento para pasar a la responsabilidad penal verificando que la confianza no es posible por la comisión de un determinado delito. Por eso, en dicha perspectiva teleológica, el procedimiento de acusación aparece como un instrumento excepcional de control parlamentario que conlleva implícitamente un juicio de valor sobre la relación fiduciaria previamente instaurada.

*b) Instrumentos que comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno pero sin efectos materiales.* A diferencia de la anterior categoría, los instrumentos y procedimientos que vamos a ver no tienen una eficacia material inmediata sobre la acción del gobierno, ya que no obstan ninguna actuación acordada por éste. Pero la ausencia de este efecto impositivo no significa que como instrumento de control no incidan sobre la relación fiduciaria instaurada, ya que todos ellos tienen como efecto un juicio de valor que se resuelve con una valoración positiva o negativa del cumplimiento del programa de gobierno que motivó la concesión de la confianza al candidato a presidente. Como veremos con más detalle a continuación, estos instrumentos pueden servir también a otras funciones parlamentarias, como es habitual, pero su finalidad controladora parece siempre bastante intensa.

1. *Aprobación de proposiciones no de ley, resoluciones, interpelaciones y mociones.* Bajo esta denominación se incluye un conjunto de instrumentos previstos en los reglamentos de las Cámaras, como son las proposiciones no de ley del Congreso de los Diputados, con las que los grupos parlamentarios pueden presentar para formular propuestas de resolución, las resoluciones que estos mismos grupos del Congreso pueden presentar con idéntico fin al terminar el debate de las comunicaciones remitidos por el gobierno, las que se presenten en esta misma Cámara tras el examen de programas, planes e informaciones remitidos

por el gobierno, así como las mociones presentadas en el Senado con la misma finalidad que las proposiciones no de ley del Congreso.

Tienen origen reglamentario y no constitucional, salvo las mociones consecuencia de interpelación previstas en el artículo 111.2 de la Constitución, que prevé que toda interpelación dará lugar a una moción de la Cámara, y desde un punto de vista formal, todas, salvo las proposiciones no de ley y las mociones del Senado, tienen naturaleza subsidiaria, ya que se deducen como consecuencia de otro procedimiento (debates de política general, debate de una interpelación, etcétera).

¿En qué medida son instrumentos de control? Molas y Pitarch distinguen su procedencia, pues si emanan de los grupos de la mayoría responden más bien a la función de orientación política, en tanto que si los formulan los grupos parlamentarios de la oposición pretenderán servir como instrumentos de control, aunque difícilmente prosperarán.<sup>36</sup> Es acertada esta visión material pero nos llevaría a que nunca tuvieran carácter de control porque los grupos de la oposición raramente consiguen que sus iniciativas prosperen. Por eso el tema debe plantearse en otros términos.

Como hemos tratado de señalar, la noción de control no conlleva siempre responsabilidad ni crítica. Se controla para verificar que la acción del gobierno sea concordante con el programa de gobierno que recibió la confianza de la Cámara. En consecuencia, la aprobación de una proposición de ley aun cuando contenga una resolución de contenido positivo para el gobierno es un puro acto de control si no persigue otros fines (legislativo, de impulso político). Y una proposición no de ley presentada por un grupo parlamentario de la oposición que no llegue a ser aprobada por falta de apoyos será, en términos políticos, un acto de oposición, pero jurídicamente no es nada.<sup>37</sup>

No olvidemos, sin embargo, que algunas de estas figuras pueden ser también actos de impulso de la Cámara hacia el gobierno, pero la diferencia de uno y otro caso se ha de comprobar en la casuística de estos instrumentos<sup>38</sup> cuando se contraste si el contenido de la moción o de la proposición no de ley versa sobre la acción política que se desprende del programa de gobierno, o por el contrario supone una dirección nueva que el Parlamento propone al gobierno. O incluso puede tener contenido legislativo, como han visto algunos autores,<sup>39</sup> cuando

36 Molas, Isidre y Pitarch, Ismael, *op. cit.*, p. 206.

37 En el mismo sentido, Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 17.

38 Así lo sugiere, aunque para un tema distinto, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4, *Boletín Oficial*, núm. 99, 26 de abril de 1994.

39 Sole Tura, Jordi y Aparicio, Miguel, *op. cit.*, pp. 228-231.

la Cámara insta al gobierno a remitir un proyecto de ley o a dar una determinada regulación reglamentaria.

En el caso concreto de las mociones del Senado, el reglamento de la Cámara ha previsto un medio de control adicional, pues su artículo 178.2 establece que dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de una moción del gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a la misma, lo que será publicado por la propia Cámara. Pero esta previsión, que ni siquiera tiene paralelismo en el Congreso de los Diputados, no empece la consideración de que todas las figuras de este apartado carecen de efectos obstativos inmediatos sobre las decisiones del gobierno.

2. *Aprobación de la cuenta general del Estado y otras actuaciones conectadas con el Tribunal de Cuentas.* La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha establecido, junto a otras de menos importancia, dos medidas de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la actividad económico-financiera del sector público, del que es responsable el gobierno. La primera, prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica, consiste en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado, que se eleva a las Cámaras con la oportuna propuesta cuya naturaleza está regulada en la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por real decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, reformado en este punto por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. Como el reglamento de ninguna de las dos Cámaras ha previsto este procedimiento, las mesas del Congreso y del Senado dictaron el 1 de marzo de 1984 unas normas para su tramitación. La segunda medida de fiscalización está prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica y consiste en la remisión de un informe o memoria anual, cuya tramitación está prevista de forma un tanto genérica en el artículo 199 del Reglamento del Congreso y más indeterminada todavía en el artículo 182 del Reglamento del Senado. Por otra parte, la disposición transitoria primera de la referida Ley Orgánica 2/1982 estableció una Comisión mixta de ambas Cámaras cuyo funcionamiento se ha regulado por las normas de las mesas conjuntas de 3 de marzo de 1983.

Desde el punto de vista del control, estos procedimientos no presentan ninguna particularidad. El Tribunal de Cuentas emite sus informes por delegación de las Cortes y el trámite de asunción o rechazo por parte de las Cortes de los informes es derecho parlamentario interno que no afecta jurídicamente a la función de control propiamente dicha. Lo importante es que de forma directa la no aprobación de la cuenta



general del Estado carece de efectos obstativos sobre la acción política diseñada por el gobierno, y su eficacia radica en constituir un juicio de valor sobre esta acción que puede repercutir sobre la relación de confianza instaurada. Y ello con independencia de las eventuales responsabilidades de carácter incluso penal que podría derivar para miembros del gobierno.

3. *Control de la legislación delegada.* El artículo 82.6 de la Constitución ha previsto la posibilidad de que, sin perjuicio de la competencia de los tribunales, las leyes de delegación puedan establecer fórmulas adicionales de control. Sin entrar en el tema del control por parte de los tribunales de esta clase de normas, que no viene al caso.<sup>40</sup> Aquí conviene destacar que estamos ante un control político en el sentido, como dice Santaolalla, de una simple información de las Cámaras acerca de la forma como se ha ejecutado la delegación,<sup>41</sup> información, agregamos nosotros, que incide sobre la valoración que hace el Parlamento sobre la acción del gobierno, pero sin que suponga perfeccionar la norma, que lo está desde el momento en que el gobierno ejercita la delegación, ni mucho menos cualquier forma de sanción de vicios.<sup>42</sup> Sin embargo, materialmente no parece que se pueda ir mucho más lejos de lo que ha fijado dicho precepto reglamentario.

4. *Comisiones de investigación.* En la doctrina española no hay unanimidad sobre la naturaleza de estas Comisiones, ya que diversos autores, como Santaolalla o Lucas Murillo de la Cueva, se inclinan por considerarlas meros instrumentos de información,<sup>43</sup> en tanto que otros las definen como instrumentos de control.<sup>44</sup> El debate en sí no es demasiado trascendente a causa de que la primera tenencia no duda en señalar que el encuadramiento de estos órganos como instrumento de información no impide su posterior puesta en práctica para la función de control. Además, la redacción del artículo 76 de la Constitución no

40 Sobre este controvertido tema, Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 189-194.

41 Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario...*, cit., p. 368.

42 En este mismo sentido, Jiménez Campo, Javier, "El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos", *Revista de Derecho Político*, núm. 10, enero de 1981, pp. 101-105; Balaguer, Francisco, *Fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, 1992, t. II, p. 96.

43 Santaolalla, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, así como su *Derecho parlamentario...*, cit., pp. 415-125; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, "Las comisiones de investigación de las Cortes", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, marzo de 1986, pp. 143-173, con algún matiz respecto al primero.

44 García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, pp. 176 y ss.; Aragón, Manuel, *op. cit.*, p. 33.

permite vislumbrar su naturaleza específica. Ahora bien, el procedimiento establecido en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, que prevé la posibilidad de debatir en Pleno las conclusiones de aquéllas, hace pensar que estamos ante una forma relativamente fuerte de enjuiciamiento del gobierno (aunque no sólo del gobierno) que, si bien no obstaculiza la acción de éste, al menos aporta elementos políticos para valorar el estado de la relación fiduciaria establecida. Por eso consideramos que deben insertarse en los instrumentos de control del gobierno.

*c) Instrumentos que proporcionan información para una ulterior valoración de la acción del gobierno.* A diferencia de los instrumentos examinados en apartados anteriores, estamos aquí ante un conjunto de institutos difícilmente insertables en la función parlamentaria de control. Los citamos, sin embargo, y de modo sumario, para recordar que la información aportada a la Cámara puede ser utilizada para el ejercicio del control. Dichos instrumentos, en derecho español, están constituidos por las preguntas orales o escritas, las interpelaciones (pero no las mociones a que pueden dar lugar, las peticiones de información al gobierno, la información que proporciona el gobierno sobre la conclusión de tratados no incluidos en el artículo 94.1 de la Constitución, la información también proporcionada por el gobierno sobre la declaración de estado de alarma, y por último las comparecencia de miembros del gobierno y la remisión que éste puede hacer de comunicaciones, programas y planes. Conviene insistir que este conjunto de procedimientos son meramente informativos y no de control, no porque no den lugar a debates parlamentarios —pues todos tienen previsto algún tipo de debate por escueto que resulte— sino porque ninguno contiene por sí mismo un pronunciamiento o acuerdo de las Cámaras como órgano, si bien ulteriormente éste se puede producir, en cuyo caso sí que entraríamos en el ámbito de la función de control. Y ello porque la función de control es orgánica y no individual, por lo que la actividad de control de los parlamentarios puede servir bien como iniciativa para la acción de la Cámara bien para la información que sirve para la función de control.