

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

Luis RAIGOSA SOTELO *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Elementos característicos de los regímenes parlamentarios; 3. Las funciones de los parlamentos en los regímenes parlamentarios. La función de control parlamentario; 3.1 La postura jurídicista; 3.2 El control parlamentario como control político; 3.3 Recapitulación sobre el concepto de control parlamentario; 4. El control parlamentario en España; 4.1 Los elementos fundamentales del sistema político español; 4.2 Las funciones legislativa y presupuestaria; 4.3 La regulación en el ordenamiento español de medios de control característicos: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación.

1. *Introducción*

El trabajo que a continuación se desarrolla pretende fundamentalmente señalar los aspectos conceptuales y describir la consecuente regulación jurídica aplicable al fenómeno del control parlamentario que llevan a cabo las Cortes Generales Españolas sobre el Gobierno Español. Se ha estructurado en tres partes: una primera dedicada a la revisión de las cuestiones que caracterizan conceptualmente a los regímenes parlamentarios. Seguidamente se ubica la función parlamentaria de control dentro del conjunto de tareas que el Derecho Parlamentario contemporáneo asigna a estos cuerpos representativos colegiados; además, aquí se da cuenta de los esfuerzos teóricos para precisar las características diferenciales de esta función. La tercera y última parte concreta, finalmente, las cuestiones normativas contenidas en el ordenamiento español sobre el tema.

* Profesor de tiempo completo del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

2. Elementos característicos de los regímenes parlamentarios

Suele considerarse de manera necesariamente esquemática y simplificada que un régimen parlamentario es aquel “cuyo gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales, el gabinete o el gobierno en el sentido más estricto del término, es responsable políticamente ante el Parlamento y posee el derecho de disolverlo”.¹ Ciertamente, la presencia del Parlamento como institución que triunfa sobre el monarca, integradora de una asamblea de miembros que tras siglos de enfrentamiento político con la Corona, logra finalmente dominarla, la presencia de tal institución, repito, es la que le da nombre a este régimen que surgió más de la historia que de la teoría, para diferenciarlo del presidencialista que, en cambio, parece más firmemente fijo en las concepciones liberales de los teóricos ilustrados, puesto que no había historia a la cual recurrir; y es este último el ejemplo de las naciones americanas, comenzando por el paradigmático caso de los Estados Unidos de América, seguido luego por prácticamente todos los pueblos al sur del río Bravo.

Así, el régimen parlamentario se explica en principio históricamente, y para ello basta revisar ante todo la historia política inglesa, pues es este pueblo quien desarrolló durante siete siglos el nuevo sistema político que evoluciona desde el surgimiento de la burguesía y hasta el siglo XVIII: el modelo democrático que correspondió a la democracia liberal. En la Europa continental, en cambio, aunque también como en la Isla existieron las “asambleas de estados” sociales, no lograron éstas conservarse y desaparecieron en las centurias posteriores al siglo XIV.² Inglaterra, desde 1215, año del célebre pacto feudal denominado Carta Magna, pacto confirmatorio de la relación contractual existente entre el rey y sus vasallos, pero también un símbolo de la libertad inglesa y del principio de legalidad fundado en la tradición, y tras el primer Parlamento convocado por Simón de Monfort en 1265, verá un proceso de paulatina asunción de control político por el Parlamento,³ y su triunfo definitivo en el siglo XVII sobre el Rey Carlos I (1625-1649) y más tarde sobre Jacobo II (1685-1688). El testimonio documental del éxito

¹ Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, citado por Jean-Claude Colliard en *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, p. 16.

² Cfr. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, 6a. ed., Barcelona, 1980, pp. 42 a 45.

³ Cfr. Rush, Michael, *Parliamentary Government in Britain*, Pitman, London, 1981, pp. 21 y ss. Véase también a Chrimes, S.B., *English Constitutional History*, Oxford University Press, reimpresión de la 4a. ed., Gran Bretaña, 1978, pp. 108 y ss.

del Parlamento sobre el monarca se encuentra expresado en aquella Carta, en las dos Actas de Derechos y en el Acta de Sucesión o de Establecimiento, básicamente.⁴ Como se sabe, aunque este siglo fue muy intenso en hechos políticos de enorme trascendencia para la historia del constitucionalismo no sólo británico, sino de los países democráticos en general, el modelo parlamentario de gobierno de corte clásico tomó forma definitiva no hasta el siglo XVIII, también en la Isla bretona y como consecuencia del hecho fortuito del desconocimiento del idioma inglés por el nuevo monarca, perteneciente a la Casa de Hanover, hoy todavía reinante: un ejecutivo bicéfalo y la responsabilidad del gobierno ante la asamblea.

Hasta aquí la historia parece ofrecer acomodo correcto con las características definitorias señaladas para los regímenes parlamentarios. Hay que decir que no se trata en realidad de la tesis dualista parlamentaria, fundamentada en el principio de la división de poderes, sino precisamente de la monista que sostiene la subordinación del ejecutivo ante el legislativo, tesis que aún prevalece pero de signo contrario, puesto que hoy por hoy es la asamblea la que se encuentra supeditada al gobierno.

Pero aún antes de abordar el tema del equilibrio en las relaciones contemporáneas entre el ejecutivo y el legislativo, habrá que aclarar que esta forma de entender los vínculos existentes entre estas ramas del poder, fundamentados en realidad en una manera de concebir las relaciones Estado-sociedad, y ubicados por ello en el denominado Estado liberal, no ha subsistido hasta hoy. Mas para decir esto hay que trasladarse desde la teoría constitucional hasta la teoría del Estado. La forma liberal del Estado se caracterizaba por tres rasgos peculiares: elaboración de leyes abstractas (códigos); una división de poder que garantizara la libertad de sus miembros y permitiera la eficiencia laboral como consecuencia de la división de trabajo, y una organización burocrática de la administración. Frente a este modelo, emerge en el periodo de entreguerras el social o de bienestar, que asume ahora funciones que en el Estado liberal correspondían a la esfera social: participación en la distribución del producto social; determinación de medidas de política económica; intervención en la esfera de la producción como empresario, en el área distributiva y en el sector servicios; adopción de medidas sociopolíticas como la legislación social protectora de las clases necesitadas, a las que además se dirigen acciones orientadas a su defensa, las

⁴ Cfr. Mosca, Gaetano, *Historia de las doctrinas políticas*, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1984, pp. 142 y ss.

cuales también benefician a las clases medias.⁵ Este último será, así, un “Estado administrativo”, mientras que el primero podrá recibir la denominación de “Estado legislativo”, como los denominó Carl Schmitt,⁶ nombres que evocan claramente la principal función que cumplen y, consecuentemente, el órgano político de mayor fuerza.

La forma “administrativa” del Estado supone que la Administración Pública sea, entonces, un nuevo “poder” que se suma a los que tradicionalmente había considerado la teoría, y, por tanto, a través de aquélla el Estado cumple las nuevas funciones que le han sido asignadas. Pero hay que adicionar un segundo actor político igualmente inexistente en los tiempos en que la lucha por el control del poder se daba entre la asamblea y el gobierno: los partidos políticos, y, a partir de aquí, reconocer que son éstos y el consecuente juego mayoría-oposición los elementos que hoy contienen a la política, particularmente en el parlamentarismo.⁷ Si se acepta lo señalado aquí, habrá también que asumir que las relaciones ejecutivo-legislativo no constituyen la única línea de análisis resultante de la revisión del tema de la política y del poder. Sin embargo, las características de esas relaciones son las que determinan la calificación de parlamentario o presidencial que sea asignable a algún régimen determinado.

Se ha dicho que el modelo inglés parece encajar mejor en la teoría monista del régimen parlamentario, más que en la dualista: no hay dos poderes o dos órganos que se controlan recíprocamente, poderes que también

⁵ Cfr. Karsch, Friederun y Ursula Schmiederer, “Evolución funcional del poder legislativo”, en *Introducción a la Ciencia Política*, editado por Wolfgang Abendroth y Kurt Lerk, Ed. Anagrama, Barcelona, 1971. En realidad debe aquí agregarse que el Estado social hoy está en crisis, y el equilibrio entre los valores igualdad y libertad no ha sido establecido o sustituido por algún equivalente funcional.

⁶ Así lo expresó el constitucionalista germano: “según la concepción del siglo XIX, el Parlamento encierra en sí mismo, por razón de su naturaleza y de su esencia, la garantía peculiar de la Constitución. Este hecho viene a reflejar la fe en el Parlamento, y representa la premisa de que el cuerpo legislativo es el sustentáculo del Estado, y que este mismo es, a su vez, un Estado legislativo”. Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 134.

⁷ Cfr. Vega, Pedro de, “Presentación” en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Ed. Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1977, p. 17: “el juego de fuerzas políticas no se contraponen ya entre el legislativo y el ejecutivo, habida cuenta de que los partidos electoralmente triunfantes suelen estar en ambos, sino entre mayorías y minorías, entre los partidos que ganan las elecciones, pero pueden perderlas en el futuro, y los partidos que pierden las elecciones, pero en una próxima convocatoria pueden resultar vencedores”.

colaboran conjuntamente en la actividad estatal, tal y como lo sostuvo esta última teoría, basándose en ese “sagrado dogma político” —expresión de Loewenstein— que es la teoría de la división de poderes, presupuesto esencial de la democracia y del constitucionalismo, según la categórica expresión de la dieciochesca Declaración de derechos del hombre. No existe ese dualismo, se afirma, sino que en realidad el régimen parlamentario es unitario, y la pretendida separación orgánica legislativo-ejecutivo constituye de hecho una institución única.⁸ Esta unidad llevará a replantear la teoría de la división de poderes, potenciando la función del control jurisdiccional asignada al poder judicial, y adjudicando la función de gobierno o de dirección política al otro poder, formado por el par gobierno-parlamento.⁹

La unidad mencionada no constituye, como es obvio, la única característica definitoria de los regímenes parlamentarios. De hecho, la teoría ofrece caracterizaciones más o menos amplias de esta forma de gobierno, enfatizando ciertos aspectos y limitando el interés en otros. Pero en ella se encuentra el elemento unitario, que la distingue del sistema presidencial y que asume interés mayor al tocar el tema del control parlamentario; la amalgama existente entre gobierno y asamblea, aspecto inexistente en el presidencialismo.

Cabe aquí aprovechar una de las caracterizaciones sobre el parlamentarismo, que en mi opinión es muy clara; la ofrece el profesor inglés Verney, para quien los aspectos distintivos de aquél son:¹⁰

- a) La asamblea se convierte en parlamento;
- b) El ejecutivo se divide en dos partes;
- c) El jefe del Estado nombra al jefe del gobierno;
- d) El jefe del gobierno nombra al ministerio;

⁸ Afirma Carré de Malberg que el régimen parlamentario “no solamente excluye la igualdad de los órganos, puesto que tiene por finalidad directa el asegurar el predominio del parlamento... sino que tampoco deja de subsistir, entre los órganos legislativo y ejecutivo, un dualismo verdadero...”. *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, citado por Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 333.

⁹ Cfr. García-Pelayo, Manuel, “La división de poderes y su control jurisdiccional”, en *Revista de Derecho Político*, Nos. 19 y 20, UNED, Madrid, 1983, pp. 12 y 13.

¹⁰ Cfr. Verney, Douglas V., *Análisis de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 28 a 45. En todo caso, continuaré utilizando la voz parlamento para referirme a la asamblea, habida cuenta del uso común de este concepto.

- e) El ministerio (o gobierno) es un cuerpo colectivo;
- f) Los ministros son generalmente miembros del parlamento;
- g) El gobierno es políticamente responsable ante la asamblea;
- h) El jefe del gobierno debe aconsejar al jefe de Estado la disolución del parlamento;
- i) El parlamento, en su conjunto, es superior a gobierno y asamblea, los que no tienen supremacía uno sobre otro;
- j) El gobierno, como conjunto, es sólo indirectamente responsable ante el electorado, y
- k) El parlamento es el foco de poder en el sistema político.

Como es claro, para esta concepción la función de control parlamentario —la que más nos importa— y, de hecho todas las funciones parlamentarias, en aplicación a las características apuntadas, son ejercidas y agotadas al interior del propio parlamento, porque éste es la suma de la asamblea y el gobierno. Parlamento, aquí, no es equivalente a asamblea representativa, y esta circunstancia lo distingue del correspondiente poder legislativo en el presidencialismo. La imbricación asamblea-gobierno supone una consecuencia natural; el parlamentarismo exige que el mismo grupo político —partido o coalición de partidos— ocupe el gobierno y la asamblea a la vez, y esto desde luego que no resulta alterado porque se trate de un sistema bipartidista o multipartidista, toda vez que la lógica funciona igual, si hay solidez en la asamblea la hay en el gobierno, pero si no existe firmeza en el parlamento, éste puede caer. Es decir, la suerte de la asamblea y del gobierno están necesariamente ligados.

Es evidente que esta característica definitoria del régimen parlamentario determinará el alcance del control parlamentario; si todo parlamento supone siempre un mismo grupo político, incluso un pluripartidismo, el alcance del control se orienta más a la participación en la dirección política. Si a ello se agrega que las funciones del Estado contemporáneo impiden hoy sostener que el gobierno se encuentra sometido a la voluntad legislativa, ello equivale a aceptar la teoría unitaria y, además, admitir que en el parlamentarismo el equilibrio se ha invertido, no sólo parece equivocado decir que el gobierno

se mantiene mientras cuenta con la confianza de la asamblea, sino que de hecho ésta se ha transformado en “el comité legislativo de aquél”.¹¹

Las anteriores afirmaciones no son, sin embargo, compartidas por la doctrina. Si bien para algunos la posible última sanción a aplicar por el control parlamentario; la remoción o derrocamiento del gobierno por el parlamento, es tan sólo una *ipotesi di scuola*¹² y, por tanto, el control parlamentario no es propiamente una función de la mayoría, sino de la oposición parlamentaria, para otros, aquella sanción sigue configurando un resultado posible y, por tanto, real.¹³

3. *Las funciones de los parlamentos en los regímenes parlamentarios. La función de control parlamentario*

No es, por supuesto, la función de control la única que cumplen los parlamentos. Algunos la erigen en la pieza clave del juego de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, mientras que otros la ubican como una de las varias funciones a satisfacer por las asambleas representativas.

Un buen ejemplo de la primera postura es el ofrecido por los profesores españoles Montero Gibert y García Morillo. Si el sistema parlamentario —sostienen— descansa en la estrecha colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo, dicha colaboración “ha cristalizado en una serie de mecanismos parlamentarios que la configuran como una relación viva; nace con la investidura inicial que el órgano legislativo otorga al Gobierno, se desarrolla a través del control parlamentario y desaparece por la finalización del mandato parlamentario, la disolución anticipada de las Cámaras, el rechazo de una cuestión de confianza o la aprobación de una moción de censura. El control parlamentario lleva la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno... todo esto permite calificar al control parlamentario como el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo y, al

¹¹ Cfr. Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 334.

¹² Cfr., por ejemplo a Manzella, Andrea, “Le funzione del Parlamento in Italia”, en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, No. 2, 1974, p. 393.

¹³ Cfr. Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, No. 23, UNED, Madrid, 1986, p. 24.

mismo tiempo, como una de las piezas básicas del edificio teórico y constitucional del parlamentarismo".¹⁴

Para quienes, en cambio, el control parlamentario no es sino una de las varias funciones que cumplen los parlamentos, señalan que ésta se encuentra al lado de otras, y aquí, en la enumeración de ellas, no hay acuerdo doctrinal. Quizá la división de las funciones parlamentarias más común sea la que considera tres grandes apartados: la función legislativa, la función financiera y la función de control sobre el ejecutivo. Pero hay autores que amplían la lista, como el clásico Pérez Serrano para quien el parlamento cumple además, de las tres mencionadas, la de fiscalización, la función política, la administrativa y la de alta representación;¹⁵ o bien Manzella, quien si bien en principio diferencia tres grandes funciones: la de dirección política, la legislativa y la de control,¹⁶ llega a ampliar la lista hasta cinco, sumando a las tres mencionadas, las de garantía constitucional y de coordinación.¹⁷

La función de control parlamentario, a diferencia de lo que ocurre con las otras, como la legislativa y la financiera, sobre las que no parecen existir dificultad o discrepancia en su determinación conceptual, ofrece imprecisiones y vaguedades. Se le ha definido en sentido negativo: cabe aquí todo lo que no tiene lugar en las otras, como un cajón de sastre; o bien se la describe de manera amplísima, como hace la doctrina francesa, la que en general la ha entendido como "actividad fiscalizadora, comprobadora de la actuación del Ejecutivo".¹⁸ Me parece que una manera provechosa de abordar el tema del concepto de control parlamentario consiste en revisar la discusión que en la doctrina española —que ha estado inspirada en las elaboraciones logradas por teóricos italianos— se ha desarrollado acerca de la naturaleza del control, su "juridicidad" o su "politicidad".

¹⁴ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 17 y 18.

¹⁵ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, citado por Santaolalla, Fernando, *El parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Editoriales de Derecho Unidas, Madrid, 1982, p. 16.

¹⁶ Cfr. Manzella, Andrea, *op. cit.*, pp. 375 y ss.

¹⁷ Cfr. Manzella, Andrea, *El Parlamento*.

¹⁸ Cfr. Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, p. 10. Por cierto que las imprecisiones conceptuales y consecuentes variaciones son compartidas por el concepto equivalente propio de los regímenes presidencialistas, el de *oversight*; también aquí se presentan dificultades

3.1 *La postura jurdicista*

Un sector de la doctrina española ha puesto el acento en el carácter jurídico del control parlamentario sosteniendo que se trata de una función jurídica que al revisar la conducta del gobierno en conjunto o la de sus ministros individualmente considerados, conduce a una decisión con eventuales consecuencias sancionadoras. Esta idea lleva a su autor, el citado Santaolalla, a retirar del campo del control parlamentario a las preguntas, las interpelaciones y las encuestas —expresiones, para otros, clásicas del control en el mundo del parlamentarismo—, a las que concibe más bien como instrumentos de información o inspección —sin constituir una función autónoma— que pueden ser utilizados por el parlamento, indistintamente, para llevar a cabo cualquiera de sus funciones: legislar, dirigir y controlar.¹⁹

Otro autor español para quien la función parlamentaria de control también es jurídica es el ya citado García Morillo. Para este profesor, el control parlamentario que “no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos” no incluye, sin embargo, la posibilidad de una sanción. El control es, aquí, como en el caso de Santaolalla, una actividad de comprobación de la conducta del sujeto controlado frente a los parámetros o cánones aplicables a esa actividad, esto es, de verificación de que los actos de ese sujeto se ajustan a la norma o canon que prescribe la manera en que se espera que el sujeto se comporte. Para García Morillo el control se satisface con la verificación y no es más que esto, y, por tanto, elimina la posibilidad de la sanción como elemento de esta función parlamentaria. El concepto control, nos dice este profesor, no incluye la sanción porque se distingue del de garantía. Esta es una idea más amplia que absorbe a la de control. Y es en la garantía en donde se encuentran tanto la posible responsabilidad como las eventuales sanciones. En consecuencia, García Morillo sostiene que “la actividad del control constituye un examen de la actividad del órgano controlado confrontándola con los parámetros establecidos, examen del que eventualmente se sigue una influencia sobre la futura actividad del controlado y del que, además, pue-

para precisar una definición, y por ejemplo, podría entenderse por “supervisión legislativa” —por pretender un concepto equivalente al de “control parlamentario” que considere las características del presidencialismo— algo tan amplio como toda actividad del Poder Legislativo que influya en el comportamiento del Poder Ejecutivo; *Cfr.* Rockman, Bert A., “Legislative-executive relations and legislative oversight”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. IX, No. 3, agosto de 1984, pp. 417 y ss.

¹⁹ *Cfr.* Santaolalla, Fernando, *op. cit.*, pp. 12, 13 y 37 a 43.

den deducirse, en su momento, consecuencias que impliquen una sanción para el órgano controlado, pero que son, en todo caso, ajenas y posteriores al control propiamente dicho". La posibilidad de la sanción es —como es obvio, en el ámbito del régimen parlamentario— la denominada responsabilidad política que, aunque puede ser consecuencia de aquél, como se ha visto, queda separada —según este autor— de la actividad de control, que es sólo verificación e influencia.²⁰

De la doctrina italiana debemos recordar, básicamente, las ideas de Sergio Galeotti y del también ya citado Manzella, quienes han ejercido una evidente y explícita influencia en el mundo académico español, en este aspecto concreto.²¹

Galeotti concibe al control parlamentario como jurídico. Define al control jurídico como "el poder que, teniendo por objetivo la tutela de valores precisos o institucionalmente protegidos por la autoridad controlante frente al ejercicio actual o potencial de poderes o facultades jurídicos, se estructura: a) en un *juicio* sobre la conformidad del modo de actuar o del modo de ser de los agentes jurídicos, determinando, y b) en caso de valoración negativa,

²⁰ Cfr., en general, García Morillo, Joaquín, "Aproximación a un concepto de control parlamentario", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, Madrid, 1986, pp. 3 a 70. La cita está tomada de la página 42.

²¹ Entre otros más, también puede ser recordado a Massimo Severo Giannini, para quien los controles constitucionales están dentro de un conjunto de "controles como actos o fases de procedimientos de formación de decisiones", es decir, son únicamente "momentos jurídicos" pertenecientes a procedimientos diversos, en el caso, los procedimientos constitucionales. En consecuencia, Giannini entiende que los controles constitucionales son partes o fases en los procedimientos constitucionales, con los cuales un órgano constitucional verifica la regularidad de las funciones de otro u otros órganos similares; estos procedimientos no tienen como finalidad el control, ya que éste no es un fin en sí mismo, sino otras funciones constitucionales, como podrían ser la legislativa o la de dirección política. Es aquí evidente la evocación a los conceptos propios de las ciencias administrativas en donde el concepto "control" es un eslabón de un proceso administrativo. No es posible negar la validez de este punto de vista, pero tampoco es dable considerarlo como el enfoque más apropiado para analizar el control parlamentario, en tanto que fenómeno constitucional y no administrativo. Cfr. Giannini, Massimo Severo, "Controllo: nozioni e problemi", en *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, No. 4, 1974, pp. 1263 a 1283. La fuerte tendencia administrativa de Giannini en su análisis es, desde luego, subrayada por la doctrina española, cfr. Aragón, Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, No. 17, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto de 1986, p. 93.

una *medida* en amplio sentido limitante del comportamiento o de la situación organizativa irregular".²² Además de juicio y de la medida consecuente o "momento conminatorio" del control, que configuran su *estructura*, el concepto de control jurídico de este autor tiene otros dos elementos: el *fin*, o sea, la protección de valores que el controlante debe tutelar, y el *objeto*, encarnado por cualquier fenómeno jurídico sobre el que pueda pretenderse el fin. Luego sostiene que todo fenómeno de control jurídico que regula el Derecho constitucional, tiene la categoría de control constitucional.²³

Este autor ofrece diferentes criterios para clasificar los tipos de control jurídico,²⁴ de entre ellos nos interesa particularmente la categoría que los agrupa en función del objeto de control, cuando éste se expresa sobre una institución o un órgano, en la que los distingue en: *a)* sobre la desorganización, y *b)* sobre la disfunción. El primer caso lo integran los controles cuyo objeto es prevenir o eliminar situaciones irregulares que puedan amenazar a los órganos constitucionales; dentro de ellos están los controles políticos, que son aquellos de tipo externo, es decir, en donde unas organizaciones controlan a otras, y, en su caso, las medidas se aplican a todo el órgano controlado y no a individuos aislados, cuyo canon de comparación es absolutamente libre. El ejemplo típico de esta clase de control es el voto de confianza, ya inicial o ya sucesivo (moción de censura), puesto que su objeto es propiamente el mismo gobierno.

En la segunda categoría, la de los controles sobre las disfunciones constitucionales, Galeotti ubica otros dos casos más de control parlamentario, a los que denomina de "disfunciones gubernativas", que son funciones de las cámaras, en vía preventiva y necesaria, por las que se autoriza a través de

²² Galeotti, Sergio, "Profilo giuridico del controlli costituzionali", en *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Giuffrè, Milán, 1965, pp. 326 y 327. La traducción es mía.

²³ *Idem*, pp. 319 a 326.

²⁴ Galeotti clasifica a los controles constitucionales en: 1. Según el objeto: a) control sobre las personas, y b) control sobre los actos. 2. Según el *objeto*, si éste es una institución o un órgano: a) sobre la desorganización, y b) sobre la disfunción. 3. Según las *medidas correctivas*: a) preventivo; b) represivo, y c) sustitutivo. 4. Según el *tiempo de aplicación del control*: a) preventivo, y b) sucesivo. 5. Según la *infalibilidad de la aplicación del control*: a) necesario o automático, y b) eventual. 6. Según la *discrecionalidad o no del controlante*: a) vinculante, y b) libre. *Idem*, pp. 330 a 332.

leyes el desarrollo de actos de gobierno: la ratificación de los tratados internacionales y la aprobación del presupuesto.²⁵

Por su parte, Manzella recuerda que el concepto de control parlamentario tenía ciertamente su base en dos presupuestos: la responsabilidad política y la posible sanción —remoción— a aplicarse. Pero esta función se concibe hoy, si se analiza desde el punto de vista del fin que persigue, como una supervisión y crítica sobre el gobierno, orientada sobre todo a enderezar la dirección política en aspectos concretos: “la función de control parlamentario sobre el gobierno encuentra actualmente una nueva manera de configurarse en un esquema doble: revisión crítica de la actividad del gobierno con efectos potenciales *indirectos* de remoción, por una parte, y, por otra, revisión crítica que conduce a procedimientos de parcial *rectificación de dirección*”.²⁶

La remoción, recuerda Manzella, en realidad se promueve sólo indirectamente a través de la creación de ambientes adversos al gobierno, ya en su propia estructura, ya en la opinión pública, y, por ende, en los partidos políticos, ésta es, desde luego, una hipótesis con mayores posibilidades de expresión en el caso de los gobiernos parlamentarios de coalición, fenómeno frecuente en Italia. De cualquier manera, la rectificación de dirección política es una actividad de control parlamentario mucho más frecuente que la de remoción, y observable, naturalmente, en distintos países.²⁷

Este autor clasifica en dos grandes categorías los instrumentos de que dispone el parlamento para ejercitar la función de control: los que no requieren la colaboración del gobierno para allegar información al parlamento, y los que, en contrario, suponen una indispensable participación gubernamental. En todo caso, todos estos medios son coercitivos, si bien en distintos grados.²⁸ Lo que más importa subrayar es que en donde Manzella pone el

²⁵ *Ibidem*, pp. 343 a 363.

²⁶ Manzella, Andrea, “La funzione del Parlamento in Italia”, *op. cit.*, p. 394.

²⁷ *Loc., cit.*

²⁸ Dentro de la categoría de instrumentos que pueden prescindir de la intervención gubernamental, Manzella asienta a las comisiones de encuesta o encuesta parlamentaria, las comisiones de vigilancia, los informes o reportes del Tribunal de Cuentas, las solicitudes de informes, aclaraciones y documentos de este mismo Tribunal de Cuentas, el examen de disposiciones gubernamentales consideradas ilegítimas por el Tribunal de Cuentas, y la revisión de informes sobre la marcha de determinados sectores del gobierno. A su vez, sitúa en el conjunto de instrumentos de control en los que es indispensable la colaboración del gobierno para allegarse información, a las interrogaciones e interpellaciones,

acento es en el aspecto de la responsabilidad política, mas no en la ministerial —la tradicional—, sino en la “políticamente significativa, aunque no institucionalizada”: abandonada la remoción como su objetivo directo, el control parlamentario se orienta hoy a la rectificación de la conducta política gubernamental, funcionando como “garantía del equilibrio político-constitucional general”.²⁹

3.2 *El control parlamentario como control político*

El amplio concepto de control parlamentario defendido por Andrea Manzella ha sido también sostenido por el ya citado profesor español Manuel Aragón, quien separa la posibilidad de remoción de la función de control. A ésta le otorga una significación verdaderamente laxa: “no sólo en las preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación, control de normas legislativas del gobierno (instrumentos más característicos del control) se realiza la función fiscalizadora, sino también en el procedimiento legislativo (defensa de enmiendas, etc.), en los actos de aprobación o autorización de nombramientos o elección de personas, etc. En todos éstos hay (o puede haber) control y todos esos instrumentos, si no característicos, son, desde luego, instrumentos a través de los cuales opera el control parlamentario”.³⁰

Tras hacer un minucioso análisis comparativo entre las características propias del control jurídico y las del control político, concluye Aragón que el parlamentario es necesariamente político. La distinción entre ambos tipos de control la sustenta básicamente en cuatro elementos: el parámetro, el fundamento de la valoración, la necesidad o aleatoriedad de la actividad de control y de sus efectos, y el tipo de órgano controlante. Así, el *control jurídico* se caracteriza por: a) un *parámetro normativo*, esto es, objetivado, preexistente

la audiencia de ministros en comisiones parlamentarias, y la demanda a los ministros de informes, noticias y documentos, y la audiencia de altos funcionarios y directores de la administración pública y del sector paraestatal. *Idem*, pp. 398 a 402.

²⁹ *Idem*, pp. 406 y 407.

³⁰ Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 26 y 27. Aún más abierta es la idea de Rubio Llorente sobre el control parlamentario pues, en su opinión, “el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad”. Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, No. 1, Madrid, 1985, p. 100.

y no disponible para el órgano controlante; b) un *razonamiento jurídico*, puesto que la valoración del objeto sujeto a control se basa en razones jurídicas, sometidas a reglas de verificación; c) un *efecto sancionatorio*, que significa que el control es necesario y que el controlante, cuando se actualiza el supuesto normativo que ordena su actuación, debe hacerlo y, además, si el resultado del control es negativo, está también obligado a imponer la consecuencia jurídica de la verificación, y d) un *órgano imparcial*, que es independiente, conocedor técnicamente del Derecho, es decir, un órgano judicial.

En cambio, el *control político* muestra un conjunto de cualidades opuestas: a) el *parámetro* es subjetivo, puesto que no se encuentra predeterminado fijamente; b) luego, la valoración de la oportunidad y suficiencia de la actuación del órgano controlado la realiza libremente el controlante, y se lleva a cabo, pues, un *razonamiento político*; c) por cuanto hace al *efecto*, el órgano controlante puede libremente ejercer o no el control y, además, en caso de que el resultado sea negativo, puede no estar obligado a imponer una sanción, y d) el *órgano* es político.³¹

No es, desde luego, desconocida por el Derecho la función de control parlamentario y, por tanto, éste regula algunos aspectos de esta atribución parlamentaria. Y, sin embargo, no es esto suficiente, sostiene el profesor Aragón, para otorgarle a esta función —política, asegura— la categoría de jurídica. Pero para otros, como hemos visto, esta función sí es jurídica, independientemente de que incluya o no la sanción. Se trata de posturas opuestas y, sin embargo, estamos frente a una misma realidad, un mismo objeto de análisis, las mismas normas jurídicas que no son más para quienes conciben como jurídico al control parlamentario, ni menos para quienes defienden la postura contraria.

Pero, de todas maneras, García Morillo dice que “no parece tener fundamento, por consiguiente, negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos”.³² Y a los defensores de las tesis juristicistas del control parlamentario les replica Aragón diciendo que se equivocan pensando que “un instituto es jurídico, simplemente porque

³¹ Cfr. Aragón, Manuel, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

³² Citado por Manuel Aragón en “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, p. 21.

está regulado por el Derecho".³³ La solución del problema no parece sencilla ya que muestra diferentes concepciones entre las ideas de "lo jurídico" y "lo político", en donde no hay límites precisos que separen ambos campos ya que, si así fuera, no habría este desacuerdo.

La regulación jurídica de los instrumentos de control parlamentario no es desconocida por Aragón, quien recuerda que el papel del Derecho queda aquí circunscrito a regular "su procedimiento", es decir, formaliza, institucionaliza jurídicamente los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa. No es un control jurídico, pero es un control que tiene normativizada su tramitación y, en ese sentido, garantizado su ejercicio por el propio derecho.³⁴

Lo que ha querido subrayar el profesor Aragón cuando califica al control parlamentario como político es la actividad misma de verificación de las conductas del órgano controlado, esa valoración no sujeta a cánones jurídicos, objetivados, predeterminados e indisponibles para el controlante. Es el sujeto controlante quien establece los parámetros contra los cuales contrasta al controlado. Y, además, lo hace como órgano político. Y todo esto, desde luego que ya no se encuentra regulado jurídicamente puesto que sus contenidos están más allá del Derecho, están en el mundo de las relaciones de intereses, del juego por el poder, de la política.

Esta calidad política de la actividad controlante debe resaltarse para indicar que, por lo mismo, no está sujeta a una supervisión posterior; es decir, no cabe aquí defensa jurisdiccional alguna precisamente porque no es jurídico sino político el control parlamentario. No hay un tercer órgano con capacidad para revisar, como autoridad, la actuación del parlamento como órgano de control.

Cuando se habla del parlamento como órgano político, en buena medida se hace referencia a esa distinción que apunta Rubio Llorente entre, de un lado, el parlamento como órgano de Estado, titular de la voluntad estatal que la expresa en su forma suprema: la forma de ley, y, de otro, al parlamento como expresión de pluralismo político que torna igualmente importantes a todas las fuerzas políticas que se encuentran en él organizadas.³⁵

³³ *Idem*, p. 20.

³⁴ *Idem*, p. 37.

³⁵ *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 101.

Este desgajamiento es particularmente importante en el campo del control parlamentario, porque al considerar equilibradas las fuerzas políticas representadas en el parlamento destacamos la posibilidad de fiscalización, de supervisión, de revisión, de control del parlamento.

No se afirma con esto, por supuesto, que se rompe el principio de representación proporcional, pues, por ejemplo, una actividad de control cuyos resultados son vinculantes para el gobierno, como es la moción de censura, al igual que las demás mociones, al ser expresión de la decisión del parlamento como institución, respeta necesariamente el principio de mayoría. Pero la regla de las mayorías, como recuerda el profesor Peces-Barba, tiene un complemento indispensable: el respeto a las minorías, y es ésta la "regla clave del sistema democrático; si quiebra, no existe democracia".⁸⁶ El respeto a las minorías parlamentarias y la consideración de todas las fuerzas representadas en el parlamento como equivalentes, en tanto que son expresión del pluralismo político, encuentran su escenario propio de actuación en el campo del control parlamentario.

Ciertamente el origen histórico de esta función es la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento, cuando éste establece, en la monarquía constitucional, procedimientos de verificación de la oportunidad y procedencia de los fines propuestos por el gobierno y de los medios para alcanzarlos, los que se debían desahogar considerando la posibilidad de una sanción consistente en la privación del cargo, por pérdida de la confianza depositada en el gobernante.⁸⁷ Y es precisamente éste el elemento básico sobre el cual gira la construcción de la forma parlamentaria de gobierno.⁸⁸ Pero la posibilidad de derrocamiento del gobierno por el parlamento, como consecuen-

⁸⁶ Cfr. Peces-Barba Martínez, Gregorio, "Reflexiones sobre el Parlamento", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, No. 10, monográfico, op. cit., pp. 211 y 212.

⁸⁷ Cfr. Sánchez Agesta, Luis, "Gobierno y responsabilidad", en *Revista de Estudios Políticos*, Nos. 113-114, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, septiembre-diciembre de 1960, p. 39.

⁸⁸ Dos definiciones nos lo recuerdan: René Capitant: "el parlamentarismo no es otra cosa que gobierno por ministros responsables", y Miguel Herrero de Miñón: "en su más técnica acepción, el parlamentarismo se define por la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea". Citados por José R. Montero Gilbert: "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español", en *El Control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, edición de M. Ramírez, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1978, nota 39.

cia del ejercicio del procedimiento de control, es en el mundo contemporáneo, como se ha dicho, una cuestión más académica que real.³⁹ Por esto se alzan las voces que proclaman que el control parlamentario configura más bien una función de las minorías parlamentarias.⁴⁰ Aquí cabe recordar la coincidencia de ideas de Rubio Llorente en su planteamiento diferenciador del parlamento como órgano del Estado y como expresión del pluralismo político, con las de Aragón, quien distingue un control “por” el parlamento, en el cual éste manifiesta su postura y, por tanto, debe expresar la voluntad de la mayoría, y el control “en” el parlamento, que se puede identificar con el control de las minorías. En consecuencia, los medios de control que expresan las decisiones que toma la cámara, como las mociones, necesariamente manifiestan la voluntad de la mayoría, y los otros medios que no derivan en la decisión del órgano, tales como las preguntas y las interpelaciones no concluyentes en moción, constituyen instrumentos de control parlamentario en manos de las minorías.⁴¹

El control parlamentario de las minorías, si bien vincula jurídicamente al gobierno a, por ejemplo, participar en debates o contestar preguntas, si consideramos los casos de la interpelación y las preguntas, no puede, así, conducir a su remoción, pero juega un primer papel en el escenario político. Como consecuencia de la asimilación entre gobierno y mayoría parlamentaria, amalgama resultante de la participación definitiva de los partidos políticos en el juego por el poder, es claro que el control no lo ejerce un órgano controlante que está dominado por el mismo partido político que ocupa el órgano a controlar. Por ello, todos los instrumentos de control que no suponen la necesaria voluntad mayoritaria porque pueden ejercerse ya por miembros individuales o por grupos parlamentarios, adquieren superior relevancia. Como ya no se pretende actualizar la responsabilidad política del gobierno a partir del control parlamentario, las críticas, objeciones, fiscalización del

³⁹ Sobre este punto, el profesor español Montero Gibert señala que la figura de la moción de censura adquiere importancia principalmente por el contenido simbólico que ella representa, “un contenido que parece apuntar a la revalidación en nuestro sistema parlamentario de la ineficacia o del control que la moción de censura personifica”, *op. cit.*, p. 247.

⁴⁰ Sobre el papel de las minorías en el control parlamentario, véase mi trabajo “El concepto de oposición y el control parlamentario”, a publicarse durante el presente año de 1991 en el *Libro conmemorativo de los 10 años de la Carrera de Derecho del ITAM*, México.

⁴¹ *Cfr.* Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

parlamento, si bien se refieren a actos de gobierno, se orientan en realidad a ser escuchadas por el ciudadano en general, buscan el apoyo social, particularmente el del electorado para que éste, a su turno, en las futuras elecciones imponga la sanción, esto es: la "remoción" de los sujetos controlados.

Así, el control parlamentario, desde el reconocimiento de la práctica imposibilitada de derribar directamente a un gobierno al poner en juego la responsabilidad política resultante de ese control, tiene una función doble: por un lado, participa indirectamente en la dirección política, como dice Manzella, a través de la reorientación de las políticas de gobierno, esto es, es un control activo, de coparticipación —aunque, desde luego, limitada— en la función de gobierno, y aquí intervienen dos elementos: parlamento y gobierno. Por otro lado, el control, cuando es ejercido solamente por la minoría, busca promover el apoyo de los grupos sociales, y este control opera también como, digamos, actividad electoral, como un instrumento en manos de la minoría que, independientemente de que pueda resultar útil en la rectificación de conductas políticas gubernamentales con o sin apoyos sociales —las mociones que presentan los grupos parlamentarios minoritarios, por ejemplo, si son adoptadas por la mayoría pueden caer en esta última hipótesis—, pretende captar la aprobación por parte de los electores, de sus parámetros de valoración, y les requiere su apoyo en la contienda electoral siguiente.

3.3 *Recapitulación sobre el concepto de control parlamentario*

Con lo hasta aquí dicho, y antes de abordar la revisión del tema en el caso específico de España, es posible anotar los siguientes puntos concluyentes:

1. Considerando la disipación de la separación entre las ramas ejecutiva y legislativa, consecuencia de la acción cumplida por los partidos políticos, la arquitectura teórica del régimen parlamentario tiende a obstruir la función de control parlamentario. Pero en la cuenta a favor de este tipo de régimen habrá que anotar otro elemento que juega en pro de esta función: el tiempo de duración del mandato. En este régimen este último factor está a disposición de los actores políticos, en concreto, de la asamblea y el gobierno, quienes pueden hacer uso de él en los momentos de crisis política, cuestión que permite apelar al electorado y resolver las crisis.⁴²

⁴² Estos factores: arquitectura teórica y tiempo de duración del mandato juegan, en cambio, en orientación opuesta en el presidencialismo.

2. Control parlamentario puede ser entendido como toda actividad orientada a influir en el ejecutivo. Dentro de este concepto amplio existen, en todo caso, algunos mecanismos o instrumentos regulados jurídicamente con mayor precisión que otros, como las interpelaciones, las preguntas y las comisiones de investigación.

3. El concepto de responsabilidad política configura la fundamentación histórica del control parlamentario. Pero estos dos no son hoy conceptos necesariamente ligados, cuestión válida aquí, en el parlamentarismo, y más clara todavía en el presidencialismo si se recuerda que en este otro tipo de régimen también existe control parlamentario —el llamado *legislative oversight*—, pero se carece de responsabilidad política del ejecutivo frente al legislativo.

4. Quien ejerce el control parlamentario no es propiamente la asamblea considerada como un cuerpo colegiado, sino la oposición, concepto que para los regímenes parlamentarios supone necesariamente que se trate de la minoría más numerosa, a la que puede denominarse “minoría-oposición” para distinguirla de la “oposición orgánica”, posible solamente en el presidencialismo.

5. El control parlamentario está regulado por el Derecho, pero también está permeado de politicidad. Esto se manifiesta de manera muy clara al compararlo con el control jurídico que llevan a cabo, de manera paradigmática, los tribunales, y que es un control “objetivado”, diferente al parlamentario, que es subjetivo. Ambos conceptos de control son, en todo caso, encuadrables dentro de una categoría más amplia denominada de los “controles constitucionales”, tema, por cierto, de gran interés, pero excedente a este trabajo.⁴³

4. *El control parlamentario en España*

Revisar el caso español significa, naturalmente, abordar el análisis de la Constitución Española y de la legislación secundaria aplicable, que se reduce, en el caso, al Reglamento del Congreso de los Diputados, en primer lugar, pero también al del Senado.

⁴³ Cfr., en general, a Aragón, Manuel, “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 19, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

4.1 *Elementos fundamentales del sistema político español*

España tiene, según el artículo 1,3, la forma política de Estado de monarquía parlamentaria. Hay, por tanto, un jefe de Estado, el Rey, quien si bien “arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones” y no es responsable por sus actos (artículo 56,1 y 3), características que hacen pensar en una institución monárquica fuerte, carece realmente de poder decisorio habida cuenta de que prácticamente la totalidad de sus actos exigen como requisito de validez el refrendo por el Presidente del Gobierno y, en su caso, los Ministros competentes, y por el Presidente del Congreso (artículos 56,3 y 64,1). El rey es, pues, una figura más bien simbólica.

Quien efectivamente ejerce el poder ejecutivo es, como ocurre en la práctica totalidad de los regímenes parlamentarios, el Presidente del Gobierno: “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (artículo 97). Es claro que las funciones asignadas constitucionalmente al Gobierno son muy amplias, pero quien resulta la pieza clave es, desde luego, el Presidente. Aquí, en abono de esta afirmación y para resaltar el carácter personalista del régimen parlamentario español, resulta importante recordar, con el profesor Jiménez de Parga,⁴⁴ que la disciplina de partidos y la utilización de medios de comunicación colectiva han propiciado un acrecentamiento de la figura de los titulares de los gobiernos en los regímenes parlamentarios. Así, cuando se vota en las contiendas electorales, en un sistema de representación proporcional como el español —en donde, por razones de la lógica electoral se vota por partidos y por programas, más que por personas, como es el caso de los sistemas electivos mayoritarios—, no es difícil aceptar que el electorado al depositar su voto no está pensando propiamente en un conjunto de representantes integrantes de un partido político determinado que, de obtener la mayoría designarán al Presidente del Gobierno, siguiendo los procedimientos constitucionales aplicables (artículo 99); más bien, al votar, el elector sabe que vota, por ejemplo, por Felipe González para ocupar el cargo de Presidente del Gobierno si vota por el PSOE, o por Manuel Fraga si lo hace por el PP, de manera que propiamente se vota por personas, y será el candidato triunfador quien conformará su equipo de colaboradores, el Gobierno (artículo 100).

⁴⁴ En conferencia dictada por Don Manuel en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en Madrid, en septiembre de 1988.

A la regulación del Parlamento español, denominado las Cortes Generales, la Constitución dedica específicamente el título III. Es un régimen bicameral compuesto por un Congreso de los Diputados, quien es cámara representativa del pueblo, al igual que el Senado (artículo 66), pero esta última cámara es de representación territorial (artículo 69). El principio electoral aplicable es el de representación proporcional —que asegura un mejor reflejo de la composición política de la sociedad, ante el principio mayoritario que tiende más a la formación de gobiernos—. ⁴⁵ La circunscripción territorial es la provincia, ámbito geográfico intermedio entre los municipios y las comunidades autónomas (artículos 68, 69, 137 y 141). La duración del periodo es de cuatro años en ambas cámaras, pero, como es natural en un régimen parlamentario, también concluye “el día de la disolución de la Cámara (artículos 68 y 69). Si bien el Gobierno responde de su gestión política sólo ante el Congreso de los Diputados y no ante el Senado (artículo 108), en realidad ambas cámaras tienen las mismas funciones: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos, controlar la acción del Gobierno y las demás competencias constitucionales (artículo 66). Sin embargo, considerando que el español es un caso de bicameralismo desigual, y no de bicameralismo integral como el belga o el italiano, es dable la disolución individual de cada cámara o de las Cortes Generales como un todo.” ⁴⁶ Como es natural, las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación (artículos 111 y 76), son cosa de ambas cámaras, pero las cuestiones de confianza y de censura son exclusivas del Congreso de los Diputados (artículos 99, 112 y 113).

Para intentar ofrecer una caracterización global sobre el sistema parlamentario español a partir de la Constitución de 1978, puede decirse, siguiendo el esquema analítico de Colliard, que España se encuentra dentro de las categorías propias de la gran mayoría de los sistemas parlamentarios contemporáneos, habida cuenta de que, entre otras cosas, sus gobiernos han sido mayoritarios o cuasi mayoritarios, formados por un solo partido, el Presidente del Gobierno proviene del primer partido, y considerando la combinación de los elementos previos: la naturaleza del gobierno y el rango del partido al que pertenece el primer ministro, este partido ha sido elegido según el “principio de fuerza parlamentaria” (por mayoría absoluta, cuasi mayoría o ma-

⁴⁵ Cfr. Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y representación política en América Latina”, en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, t. I, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, pp. 25 a 27.

⁴⁶ Cfr. Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 351.

yoría relativa), situación imperante para un buen número de los regímenes parlamentarios, pero no exclusiva; por otro lado, también se presenta el caso de que el Presidente ha sido líder del partido mayoritario.⁴⁷

4.2 Las funciones legislativa y presupuestaria

Se ha dicho que las funciones legislativa y presupuestaria, sumadas a la de control, son las consideradas tradicionalmente propias del parlamento, aunque no existe unanimidad en la afirmación. La Constitución española asigna de entrada a las Cortes precisamente esas tres funciones, aunque admite de manera genérica otras competencias: ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos y controlar la acción del Gobierno (artículo 66,2). Veamos las cuestiones analizadas sobre estos temas por los expertos en materia de Derecho parlamentario.

Con relación a la facultad legislativa quizá no sea necesario detenerse más que para recordar que el procedimiento para la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución dentro del rubro de las relaciones del Gobierno y de las Cortes Generales, admite algunas modalidades interesantes. No sólo se autoriza que cada cámara pueda delegar en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, excepción hecha, naturalmente, de aquellas de superior importancia, tales como la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de base y los Presupuestos Generales del Estado, competencia legislativa delegada que se asemeja al procedimiento de las *leggine* italianas.⁴⁸ Además, al lado de esta interesante modalidad de delegación legislativa interna, la Constitución regula dos formas de delegación al gobierno, reguladas por los artículos 82 a 86: las denominadas *decretos legislativos* y los *decretos-ley*.

La primera de estas modalidades consiste en la facultad de las Cortes de delegar en el Gobierno la potestad normativa si no se trata de leyes orgá-

⁴⁷ *Cfr.*, en general, a Colliard, Jean-Claude, *loc. cit.*, las páginas 355-356 y los cuadros 4 a 9, así como sus explicaciones. El profesor Colliard formula un análisis de 20 regímenes parlamentarios, entre los cuales no incluye a España habida cuenta de que su trabajo está fundamentado en su tesis doctoral defendida en 1972, año en que España era una autocracia. La edición consultada contiene, sin embargo, un "Postfacio a la edición española", escrito en septiembre de 1979, en donde el autor formula un brevísimo comentario al sistema español, casi solamente a la Constitución recién emitida, pero de donde ha sido posible aprovechar algunas interesantes consideraciones.

⁴⁸ *Cfr.* Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 351.

nicas.⁴⁹ Un decreto-ley es, a su vez, una disposición legislativa provisional emitida por el Gobierno, quien está facultado para ello en casos de extraordinaria y urgente necesidad, disposición que no puede afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero de la propia Constitución española, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho Electoral general. Los decretos-ley deben ser convalidados o derogados por el Congreso de los Diputados (artículo 86). Cabe aquí recordar que el alcance de la facultad normativa del Gobierno en el caso de los decretos-ley fue sometido a revisión ante el Tribunal Constitucional en el “Caso Rumasa”: el Tribunal dictaminó que era indispensable interpretar limitativamente el artículo 86,1 y sostener que son inconstitucionales los decretos-ley que afectan sólo la sección 1a. del Título Primero de la Constitución y no todo decreto-ley que afecte a ese Título, interpretación, ésta, literal, pero incongruente en un contexto constitucional sistemático.⁵⁰

El mencionado control que ejerce el Tribunal Constitucional es, desde luego, sobre la legalidad de los actos del Gobierno, en el caso, legalidad del decreto-ley. El control que ejecuta el Congreso, en cambio, se orienta a otorgarle definitividad al acto del Gobierno. El Congreso debe convalidar o derogar el decreto-ley ya que éste es provisional y está, por tanto, sujeto a una condición resolutoria. Si lo convalida le otorga fuerza normativa de ley pero, según ha declarado el Tribunal Constitucional, el acuerdo de convalidación no le otorga carácter de ley. El control parlamentario cumple aquí dos funciones: “garantizar que las normas con fuerza de ley expresen la voluntad popular, y otorgar al órgano legislativo la decisión última respecto de la utilización por el ejecutivo de una potestad de la que el legislativo es el titular ordinario”.⁵¹ Estas dos funciones también se encuentran en el campo del control sobre la legislación delegada, a las que se suma la característica propia de esta potestad normativa gubernamental: la existencia previa de una autorización otorgada por las Cortes, por medio de una ley de bases (artículo 82,1). En este último caso, la Constitución faculta a la autoridad delegante

⁴⁹ Se entiende por leyes orgánicas “las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución” (artículo 81).

⁵⁰ Cfr. Atienza, Manuel, *Introducción al Derecho*, Barcanova, Barcelona, 1985, pp. 334 a 337.

⁵¹ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *op. cit.*, pp. 93 y ss. Para la revisión del control parlamentario sobre las potestades normativas del gobierno estoy siguiendo estos autores.

a “establecer en cada caso fórmulas adicionales de control”, una de las cuales la contiene expresamente el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 153).

Acerca de la función presupuestaria, hay que decir que ha ocurrido con ella lo mismo que con la función legislativa: si desde un enfoque histórico configura una importante y casi definitiva explicación del desarrollo de los parlamentos, y aunque el enfoque no está abandonado actualmente,⁵² el ejecutivo se ha convertido hoy en la pieza clave del sistema presupuestal: integra y formula los presupuestos, que constituyen el instrumento para hacer cumplir sus políticas y programas. En el caso español la norma es muy clara: corresponde al Gobierno la elaboración y a la Corte el examen, enmienda y aprobación de las preguntas. El órgano técnico auxiliar de las Cortes en la función fiscalizadora de la Cuenta General del Estado es el denominado Tribunal de Cuentas (artículo 136).⁵³ En todo caso, hay un control previo a la aprobación de los proyectos presupuestales, y uno posterior ejercido a través del mencionado Tribunal de Cuentas.

4.3 *La regulación en el ordenamiento español de medios de control característicos: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*

Aunque por control parlamentario puede entenderse, como se ha dicho, una perspectiva que está presente en toda actividad parlamentaria, existen algunas figuras que han sido consideradas tradicionalmente medios de control

⁵² Por ejemplo, André Hauriou ha expresado, al destacar la trascendencia de la cuestión presupuestal desde el enfoque del presidencialismo, que “en los Estados Unidos, es esencialmente el hecho de tener en sus manos las llaves del arca lo que evita que el Congreso sea sometido por el presidente y la Administración”. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, 2a. ed. Barcelona, 1980, p. 947.

⁵³ Habrá que decir que la tendencia apuntada en el sentido de inclinarse la función presupuestaria a favor del ejecutivo, tiene sus matices. Un experto norteamericano en el tema, Louis Fisher, al hacer referencia a los presupuestos norteamericanos más recientes, opina que durante las Administraciones de los Presidentes Johnson, Nixon, Ford y Carter los proyectos presupuestales fueron irreales, carentes de confiabilidad e irresponsables, en donde, por ejemplo el de 1980, de la Administración Carter, ya era un “cadáver” al ser presentado al Congreso, y los de la Administración Reagan de los ejercicios fiscales 1982, 1983 y 1984 fueron virtualmente ignorados por el Congreso, incluyendo el Senado, controlado por el propio Partido Republicano, el del mismo Presidente Reagan. *Cfr. Fisher, Louis, Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Princeton University Press, Princeton, 1985, pp. 231 y 251.

parlamentario. Así, las preguntas, las interpelaciones, las mociones, las comisiones de investigación, cuestiones sobre las que hay que revisar la regulación constitucional y reglamentaria en el Derecho parlamentario español.

Las preguntas, al igual que las interpelaciones, son medios de control parlamentario muy semejantes ya que ambos se distinguen en principio no más que por el objeto, que en la pregunta debe ser concreto mientras que en la interpelación, en cambio, debe referirse a una cuestión de política general. Pero ambas son mecanismos muy importantes para obtener información, circunstancia que ha servido de fundamento al profesor Santaolalla, como se ha visto, para interpretarlas no más que como “instrumentos de información” y no auténticos medios de control, tesis, esta última, mayoritariamente aceptada por la doctrina.⁵⁴

Se insiste que las preguntas y las interpelaciones son medios de control en manos de las minorías parlamentarias, circunstancia particularmente significativa porque el juego por el poder no es hoy, en los regímenes parlamentarios en concreto, entre Gobierno-Parlamento sino entre Gobierno-Oposición. Así, el efecto indirecto sobre la opinión pública, sobre el electorado, que puede generar el desarrollo de preguntas e interpelaciones, se suma al específico acto de fiscalización de éstas, y es allá en donde reside su fuerza como medio de control.

4.3.1 *Las preguntas*

Se entiende por preguntas, según la teoría, “una demanda puntual, concreta, particularmente idónea —por su propia estructura— para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública”.⁵⁵

Es reconocida la importancia de las preguntas como medio de control parlamentario. Las que ameritan respuesta oral son de aparición más antigua que las de respuesta escrita, si bien ambas deben ser formuladas por escrito. Las preguntas son mecanismos otorgados a los parlamentarios a título individual, parecidas en ello, en parte, a las interpelaciones.

⁵⁴ Cfr. Aragón, Manuel, “El control parlamentario como control político”, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

⁵⁵ Buccisano, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare*, citado por Fernando Santaolalla, *op. cit.*, p. 49.

Las preguntas encuentran fundamento constitucional en el artículo 111: “el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras”. De los tres tipos de preguntas admitidas por el ordenamiento español: de respuesta oral ante el Pleno, de respuesta oral ante Comisiones, y de respuesta escrita (artículo 187 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante RD), el primer tipo está reservado para las cuestiones de mayor relevancia, tomando en cuenta lo indicado en el último artículo citado: “en defecto de indicación se entenderá que quien formule la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en la Comisión correspondiente”.

El objeto directo que se persigue al formular preguntas es una cuestión concreta. Pero se reservan las que tienen respuesta escrita a las materias de orden técnico. En España se ha otorgado preferencia a estas últimas frente a las de expresión oral, al parecer porque suponen la seguridad de una respuesta pronta —20 días a partir de su publicación, prorrogables a petición motivada del Gobierno y autorización de la Mesa, por un plazo equivalente (artículo 190,1 RD)—, en caso de que no sea contestada puntualmente, a petición del interesado la pregunta será tratada como oral ante Comisiones, en la siguiente sesión.

Las preguntas orales ante el Pleno y ante Comisiones, admitidas, deben ser incluidas en el orden del día “dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo periodo de sesiones” (artículo 188,2 RD). Esta disposición funciona a favor de los grupos parlamentarios más numerosos, precisamente porque esta característica les permite hacer uso en más ocasiones de la posibilidad de formular preguntas.⁵⁶ Estas preguntas admiten réplica y dúplica, mas no debate, y su réplica no puede exceder de cinco minutos (artículo 188,3 RD).

4.3.2 *Las interpelaciones*

Las interpelaciones son una forma especial de las preguntas que se distinguen de éstas en principio, como se ha dicho, por la materia sobre la que versan: la política general del Gobierno o de algún Departamento Ministerial (artículos 181,1 RD y 170,2 del Reglamento del Senado, en adelante

⁵⁶ Montero Gibert, J.R. y J. García Morillo, *op. cit.*, p. 80.

RS). Requieren previamente a su tramitación, por tanto, la aprobación de la Mesa de que su contenido se ajuste al requisito mencionado, pues en caso contrario, se convertirá en una pregunta (artículo 181,2 RD y 170,3 RS). Las interpelaciones pueden ser formuladas por parlamentarios de manera individual o por grupos.

Las interpelaciones pueden dar lugar a mociones, es decir, a resoluciones en donde las Cámaras manifiesten su posición. Hay que subrayar que no toda moción es jurídicamente vinculante para el Gobierno, sino solamente la moción de censura, y precisamente porque de manera expresa lo indica la Constitución (artículo 113). Es una facultad exclusiva del Congreso de los Diputados, pues sólo éste puede exigir responsabilidad política al Gobierno. Inspirado en el modelo alemán, el régimen constitucional español admite la denominada moción de censura "constructiva", consistente en la necesidad de presentar una propuesta concreta de un candidato a ocupar la Presidencia del Gobierno (artículo 175,2 RD), de prosperar la moción.

4.3.3 *Las comisiones de investigación*

A diferencia de las preguntas y las interpelaciones que son, como se dijo, mecanismos a ser usados por parlamentarios en lo individual, las comisiones de investigación o de encuesta son creadas por decisión de la mayoría, de las Cámaras. Esta característica común a la gran mayoría de los regímenes parlamentarios es deplorada por diversos autores, sobre todo comparando el caso español con el germano, en donde las comisiones de investigación pueden ser constituidas no necesariamente por la voluntad de la mayoría, sino que se requiere no más que la decisión del 25% de los miembros del *Bundestag*. Y es que en el régimen parlamentario lo significativo está no tanto en los resultados generados por las comisiones de investigación, sino en la decisión misma de crear una comisión de investigación y, por supuesto, en la investigación propia, las que reciben ya trato público, y su sola actuación genera efectos de control, al propiciar debate y difusión en la opinión pública.⁵⁷ Las comisiones de investigación son creadas, pues, en el Congreso de los Diputados, por el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la

⁵⁷ Cfr. Aragón, Manuel, *loc. cit.*, pp. 32 y 33. Las características del régimen parlamentario y sus efectos sobre las comisiones de investigación son contrastadas por la doctrina española con el sistema presidencial para concluir que en éste, en particular en los Estados Unidos de América, la independencia del Congreso ha permitido un uso vigoroso de estas comisiones de investigación.

Mesa y de los Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara (artículo 52,1 RD). En el Senado se requiere la propuesta del Gobierno o de 25 senadores integrantes de al menos dos grupos parlamentarios (artículo 59,1 RS).

Un punto importante a recordar aquí es que la regulación de los requisitos de validez de las comparecencias ante las comisiones de investigación de cualquiera de las Cámaras o de ambas, se encuentra en la Ley Orgánica 5/1984, prevista en la Constitución (artículo 76,2). En ella se precisa que "todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar a requerimiento de las Comisiones de Investigación", ámbito personal de obligación que distingue a este medio de control de los anteriores. Se establece también el derecho de asistencia por letrado. La incomparecencia injustificada voluntaria tipifica el delito de desobediencia grave.