

El control parlamentario del gobierno

José Antonio PORTERO

Universidad de La Coruña

Working Paper n.142

Barcelona 1998

INTRODUCCIÓN

Loewenstein, uno de los autores que más énfasis puso en la noción de control como sustancia del Estado constitucional democrático escribía lo siguiente sobre la aparición del control parlamentario: "... fue en las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratizó (en Inglaterra) el derecho electoral. La irrupción del electorado, o del 'pueblo', en la realidad política debe ser atribuida a la teoría y práctica de la Revolución Francesa. Al principio, la Asamblea constituyente de 1789 tendió al concepto de representación de tipo élite, que se encuentra en Montesquieu. La Constitución de la Convención (1793), estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo, e introdujo así el sufragio universal (sólo varones) como realización de la 'volonté générale' de Rousseau. El siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho de voto, en unas elecciones libres, que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente. La función de control se distribuye así entre todos los detentadores del poder: el gobierno, el parlamento y el electorado". Y continúa, más adelante, diciendo que el control queda vinculado a la existencia de un gobierno responsable como elemento esencial a las democracias, en cuyas constituciones están ancladas, en su totalidad, las técnicas de control, ya que "La supremacía de la constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos"¹.

En las consideraciones de Loewenstein aparecen, como explicación del surgimiento histórico del control parlamentario, los dos principios que fundamentan el Estado constitucional democrático, a saber: el principio democrático como fundamento de todo el poder, y la supremacía constitucional como fundamento del sometimiento del poder al derecho, y, esencialmente, a la máxima expresión del orden jurídico, que es la constitución.

La CE de 1978, que proclama ambos principios, el primero en el art. 1.2 y el segundo en el art. 9.1, en el Título X y en la disposición derogatoria, en su artículo 66, atribuye a las Cortes generales las funciones clásicas de los parlamentos; la representación del pueblo, la función legislativa y la aprobación de los presupuestos. Y también atribuye a nuestro parlamento otra función ya no tan clásica, sino, como hemos visto, mucho más reciente en la historia constitucional, la función de control de la acción del Gobierno, una función que, en efecto, precisa de la constitucionalización de una serie de sujetos, derechos e

instrumentos que no encontramos, con carácter general, hasta bien entrado el siglo XIX, apareciendo, primero, como prácticas parlamentarias, bajo la monarquía constitucional, y, después, como componentes imprescindibles, jurídicamente formalizados, de la función de control en un régimen parlamentario. Igualmente se recoge, en el artículo 108, el postulado de la responsabilidad política del gobierno, al que se refería la cita de Loewenstein. Veamos como un somero análisis de las constituciones españolas muestra el distinto tratamiento de las diferentes funciones parlamentarias, así como el tratamiento de la responsabilidad gubernamental.

La primera de las funciones, la de representar a la Nación soberana, aparece ya en la C. de Cádiz. Se recoge asimismo en la C. de 1869 y en la de 1931. En todas aquellas en las que se proclama la soberanía de la Nación o del Pueblo. Por lo tanto, en las Constituciones que responden al principio democrático, bien que articulada su presencia de modo distinto por los diferentes tipos de sufragio, y que, asimismo, consagran el principio de supremacía constitucional, que se expresa en las previsiones de reforma constitucional, y que, en consecuencia, establecen la diferentes posiciones y funciones que corresponden al poder constituyente, a los poderes constituidos y al poder de reforma.

Las Constituciones que, por el contrario, no se inspiran con claridad en el principio democrático, la de 1837 (no basta con la sola mención en el preámbulo), o lo rechazan expresamente al adoptar la soberanía compartida de las Cortes con el Rey, según la fórmula doctrinaria de la 'constitución interna de España', la de 1845 y la de 1876, y que tampoco proclaman la supremacía de la constitución, porque desconocen la reforma de la constitución y la dejan a merced del Rey y de las Cortes, son las que nada dicen de la representación. Predomina en ellas el principio monárquico sobre el democrático.

Todas las constituciones, en cambio, reconocen, eso sí, de modo distinto, según sea la presencia del principio monárquico, la potestad legislativa de las Cortes y la facultad de aprobar las cuentas del Estado.

Sin embargo, eso no ocurre con la función de controlar la acción de gobierno y con la posibilidad de exigirle la responsabilidad política, que se traduce en la posibilidad de derribarlo, y sustituirlo por otro. El control político y la exigencia de responsabilidad política por el parlamento son más recientes y se incorporan a través de la práctica, antes de que se produzca su constitucionalización formal, lo que ocurrirá en el artículo 53 de la C. de 1869:

"Ambos Cuerpos Colegisladores tienen el derecho de censura y cada uno de sus individuos el de interpelación". No hay un precepto similar en la C. de 1876 y sí en la de 1931 que recoge, en sus arts. 64 y 91, la censura parlamentaria y la responsabilidad política del Consejo de Ministros.

Pero control político del gobierno y posibilidad de exigirle la responsabilidad, que son las piezas que configuran el régimen parlamentario, cobran su significación democrática actual sólo cuando, además de su constitucionalización, encontramos en las Constituciones el sufragio universal en toda su extensión, así como a los partidos políticos y a la opinión pública, como mediadores entre el Parlamento y el electorado que, en última instancia, es el destinatario de los efectos de la función de control y el que, con su voto, exigirá responsabilidades políticas al gobierno y a la oposición. En este sentido, por vez primera en nuestro constitucionalismo con carácter estable, encontramos en la CE vigente todos los elementos que configuran el control y la exigencia de responsabilidad política, como funciones de un parlamento moderno. Un parlamento que representa al "pueblo español", esto es, según el contenido que el TC da a la representación, un parlamento que ha de dar efectividad al derecho de participación al que se refiere el art. 23.1. Un parlamento elegido por sufragio universal, a través de la mediación de los partidos políticos que "concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política", y que, en fin, ha de estar atento a una opinión pública que es el resultado del ejercicio de los derechos a comunicar o recibir libremente información, que convierten a aquella en la garantía de una sociedad libre, a la que también y repetidamente se ha referido el TC.

La función de control y la constitucionalización de un gobierno responsable ante el Parlamento son el resultado del largo proceso de confrontación entre el principio monárquico y el democrático. Sólo cuando éste legitima, con plenitud, el funcionamiento del Estado, y encarna en un régimen parlamentario de partidos, puede hablarse, con rigor, de control y responsabilidad del gobierno ante las cámaras.

1. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA ACCIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO

Tanto durante el período de predominio del principio monárquico, bajo la monarquía constitucional, como desde la perspectiva que permiten las prácticas parlamentarias que, tímida e irregularmente, hacen su aparición en la historia

constitucional española, y se constitucionalizan luego en 1869, el control político como se entiende en el parlamentarismo democrático no existe. Esencialmente porque hasta 1890, las restricciones sobre el sufragio impiden que se encuentren en el parlamento representantes de concepciones políticas profundamente diferenciadas. El parlamento responde en ese momento a la representación de la instrucción y de los intereses de los propietarios, y la inmensa mayoría de los ciudadanos permanece ajena al juego político. Falta, por consiguiente, el elemento principal en el que se fundamenta la noción democrática de control político. Tampoco, obviamente, hay partidos, porque la captación masiva del voto no es necesaria, y la opinión pública es opinión pública burguesa, esto es, expresión de la única racionalidad con poder social para hacerse oír y para ser jurídicamente formalizada en el Parlamento². A partir de 1890, con la extensión del sufragio, la corrupción electoral impide otorgar a aquel la significación que debería haber tenido, y, por otra parte, tampoco en su último tramo puede decirse que la Monarquía de la Restauración fuese una Monarquía Parlamentaria, de donde hablar de control parlamentario del gobierno no pasa de ser una ficción. Además, el predominio del monarca, políticamente irresponsable, en la dirección del Estado, tanto en cuanto a la función de gobierno, como en cuanto a la potestad legislativa, hace imposible el control político del parlamento. Como ha escrito Varela Suárez en relación al período que cubre desde 1834 hasta la dictadura de Primo de Rivera, "La consecuencia de este falseamiento sistemático del sistema parlamentario de gobierno fue la ausencia a lo largo de estos noventa años de un verdadero control parlamentario: ni los Gobiernos, en quienes no residía enteramente el 'indirizzo político', nacían en exclusiva de la libre voluntad de una Cortes elegidas limpiamente por el electorado, ni su permanencia dependía esencialmente de la confianza de aquellas, ni su destitución obedeció habitualmente a la pérdida de una cuestión de confianza o a la aprobación de una moción de censura, mientras que la duración de las Cortes dependió de la voluntad del Ejecutivo (Rey y Gobierno), que no dudó en disolverlas y en 'fabricar' unas nuevas cuando no pudo dominarlas".

"Frente a esta realidad, poco importaba que las normas jurídicas trataran de regular los instrumentos para llevar a cabo este control, ni que los políticos y los publicistas defendiesen muy tempranamente... el benéfico efecto de estos instrumentos para apuntalar el sistema constitucional. Sin impedir la intromisión de la Corona en la dirección del Estado, y dentro de ésta en la formación y cese del Gobierno, y sin eliminar el fraude electoral, el control parlamentario del Gobierno no podía ser en España más que una entelequia"³.

El panorama constitucional en Europa ofrece un muestrario de situaciones que van desde la Monarquía constitucional hasta la República parlamentaria, con ejemplos de predominio del principio monárquico, de predominio neto del parlamento sobre el gobierno y de equilibrio y de cooperación entre ambos poderes⁴. La tensión entre las dos legitimidades explica el diverso signo de las relaciones entre gobierno y parlamento. Y esa tensión es la expresión de la continua expansión del sufragio, del protagonismo creciente de los partidos y de la trascendencia que va adquiriendo la opinión pública que deja de ser la simple expresión de la opinión privada de grupos ilustrados.

"Las monarquías constitucionales, explica con claridad Kelsen, declaran 'sagrada' la persona del rey, rindiendo tributo a la ideología autocrática... La inviolabilidad significa, a su vez, una especial protección jurídica de la vida y del honor del monarca... A la inversa del monarca, cuyos actos están sujetos al refrendo ministerial, el ministro refrendatario está sujeto a responsabilidad. Responde ante el parlamento de la legalidad de sus actos, incluidos los que realiza en unión del monarca. El parlamento controla jurídicamente si los ministros ejecutan fielmente su voluntad, las leyes. Los ministros responden ante el parlamento sólo como órganos superiores de la administración. Todo deber de obediencia, toda subordinación a un órgano superior sería incompatible con la responsabilidad parlamentaria de los ministros. La responsabilidad ministerial se hace efectiva mediante la acusación del parlamento: la decisión definitiva corresponde o al parlamento mismo, o a un tribunal especial. Si hay culpa, se imponen determinadas penas: destitución del cargo, pérdida de los derechos políticos, etc."⁵. No se habla, en los momentos de predominio del principio monárquico, de control político sino de un control jurídico del parlamento sobre los ministros, control jurídico que es la expresión de la superioridad existente entre los dos momentos u órdenes del derecho, el de la creación, el de la ley, y el de la ejecución, el de las normas infralegales.

Si en las monarquías constitucionales, en las que el papel de órgano supremo del Estado corresponde al Monarca, el control político no podía existir, y menos aún la exigencia de responsabilidad, aunque el parlamento, como lugar de discusión pública fuese el escenario de la crítica política⁶, en los sistemas parlamentarios, en cambio, el control unido a la exigencia de responsabilidad, que abre la posibilidad de derribar gobiernos, se convierte en uno de sus elementos definitorios.

En efecto, ya la teoría jurídica del Estado clásica recuerda que, en las democracias representativas con régimen parlamentario, el parlamento es el

órgano que representa al pueblo, que es el órgano supremo del Estado, y ese origen popular le proporciona un aporte de legitimidad de la que carece el gobierno cuya posición es, por eso, subordinada. Es esa relación de representación, escribe Jellinek, la que, por una parte, obliga al parlamento a tener en cuenta la fuerza de la opinión pública que, si no es medible jurídicamente, sí lo es políticamente, y "es causa de que, a pesar de que el elegido no necesite dar cuenta a sus electores, está sometido siempre a la efectividad de su fiscalización. Aún cuando no exista una garantía segura de que el órgano de la voluntad del pueblo represente de una manera acertada políticamente la voluntad de éste, no obstante, las fuerzas e instituciones políticas, de consuno, hacen que la voluntad de un Parlamento que se hubiese desligado por entero del modo de pensar de un pueblo no pueda mantenerse mucho tiempo fuera de la autoridad de aquel. La duración del período de la legislatura, la disolución de las Cámaras por los gobiernos, la extensión y organización del sufragio etc., no son sólo hechos y medios políticos, sino también jurídicos, para asegurar el carácter de la representación del pueblo como órgano de la voluntad del mismo"⁷. Y por otra parte, es esa misma relación de representación la que explica la superioridad del Parlamento y, en consecuencia, fundamenta el control o fiscalización parlamentaria del gobierno. El mismo Jellinek se refiere a esto en el último capítulo de su Teoría General, cuando escribe sobre las garantías del derecho público. Las garantías jurídicas se obtienen, dice, entre otros modos a través de las instituciones jurídicas de fiscalización, entre las que se encuentran las que hacen posible la fiscalización parlamentaria, "cuyo poder y ejercicio es distinto en cada Estado. Esta fiscalización se ejerce por la crítica parlamentaria, por medio de interpelaciones, de resoluciones, de la información parlamentaria, de las comunicaciones a la corona; medios todos cuya eficacia real y jurídica depende de la situación concreta de mayor o menor poder que tenga el Parlamento. Estos medios tanto sirven para fines políticos cuanto para la fiscalización jurídica. En los Estados de régimen parlamentario se usa un medio de grande importancia, que es el voto de censura; pero, por lo común, sólo atendiendo a razones políticas. Otro tanto acontece con las facultades del gobierno respecto del Parlamento, especialmente con el derecho a disolver las Cámaras electivas"⁸.

Los modelos parlamentarios son diversos, y en ellos sí que aparecen el control político del gobierno y la exigencia de responsabilidad, moderadamente, como "en la construcción, sencilla y armoniosa del parlamentarismo inglés", presidido por la idea de equilibrio, o con los excesos de los últimos tiempos de la 3ª República francesa, presidida, en cambio, por la idea de la dependencia total del ejecutivo; bien como resultado de una práctica que se impone, bien, más

tarde, como aplicación de unos instrumentos de control constitucionalmente reconocidos.

En el período de entreguerras la racionalización del parlamentarismo se convierte en la "tendencia común", que es una forma de juridificar la racionalización que, de hecho, ya existía en los regímenes de parlamentarismo "clásico". Mirkin-Guetzevicht en el *Essai Synthétique* que introduce la recopilación de las nuevas Constituciones nacidas tras la 1ª Guerra Mundial, se refiere ya a la dependencia que ese parlamentarismo nuevo tiene respecto del sufragio universal, de la opinión pública y, sobre todo, de un sistema de "partidos organizados y disciplinados", cuya finalidad no es "conducir una campaña electoral únicamente en nombre de un principio político", sino la de alcanzar el poder "para formar su gabinete"⁹.

En efecto, tras la segunda guerra, la democracia es democracia de partidos, y el parlamentarismo se transforma en profundidad, en función del protagonismo de aquellos. Dentro del parlamento, consolidando la división entre mayoría parlamentaria que, al mismo tiempo, está en el gobierno o lo sostiene y minoría parlamentaria que funciona como oposición. Y fuera de él, contribuyendo a conformar la opinión pública y tratando de captar el apoyo del electorado. Es a partir de la importancia que en un sistema democrático cobran estos tres factores, electores, opinión pública y partidos, como la función de control y la exigencia de responsabilidad cobran su auténtico significado en los sistemas parlamentarios de las democracias actuales. No quiere esto decir que los tres elementos no tuvieran importancia política antes del constitucionalismo de postguerra, que sí la tuvieron, y, en gran medida, fueron sus trascendentes consecuencias las que provocaron la brutal reacción de los movimientos antidemocráticos de este siglo. Y tampoco sería correcto pretender que la teoría constitucional desconoció aquella importancia porque, como lo demuestran, entre otros los autores citados más arriba, los partidos, el electorado de masas y la opinión pública ya fueron objeto de atención preferente desde el último cuarto del siglo XIX, con carácter general, incluso por los autores más significadamente formalistas. Lo que ocurre es que el constitucionalismo de postguerra formaliza jurídicamente, esto es, declara y garantiza con la máxima intensidad posible, como nunca se había hecho, esos tres elementos como expresiones principalísimas e indispensables del principio democrático. Y por otra parte, la vida política de postguerra en las democracias se fortalecerá, precisamente, de la mano de unos partidos fuertes, de un electorado altamente participativo, y de una opinión pública muy sensibilizada, no sólo frente a cualquier manifestación antidemocrática, sino también frente a lo que fueron los defectos importantes

constatados en el funcionamiento, institucional y político, de los propios sistemas democráticos del período de entreguerras.

Una explicación global, a mi juicio completa y convincente, del cuadro teórico en el que, durante la segunda mitad de este siglo, se desenvuelven las relaciones entre gobiernos y parlamentos, a propósito de las cuestiones que aquí nos interesan, en el constitucionalismo democrático europeo es la que proporciona J.R. Montero en los términos siguientes: "Ocupando el Parlamento el lugar central del sistema político-constitucional, el otorgamiento de su confianza hacia el Gobierno tiene como contrapartida inmediata la institucionalización de la facultad supervisora del Parlamento y la de la responsabilidad política gubernamental, de forma que su doble ejercicio puede suponer la finalización de esa relación de confianza entre ambos y, por lo tanto, la remoción del Gobierno. El Parlamento actúa así como un nexo mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del Gobierno a la voluntad popular. En cuanto técnica jurídico-constitucional, el control parlamentario adquiere toda su importancia al aparecer como el medio principal para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen de continuo a los gobernantes; un medio que es ejercido a través de sus representantes legítimos y que resulta sin duda completado por la expresión directa de la voluntad popular en las elecciones legislativas periódicas"¹⁰.

Desde una perspectiva distinta, centrada en el funcionamiento real de las relaciones entre parlamento y gobierno en la actualidad, Rubio Llorente pone de manifiesto la insuficiencia de los esquemas teóricos que no tienen en cuenta las profundas transformaciones operadas como consecuencia, esencialmente, del protagonismo de los partidos. "En razón de la concordancia política que, por principio, debe existir entre Gobierno y mayoría parlamentaria, escribe, y del hecho de que esta concordancia está hoy asegurada por la común pertenencia de los miembros de aquél y de los de ésta a un mismo partido (o coalición de partidos), no existe la menor posibilidad de que el control parlamentario del Gobierno pueda conducir al derrocamiento de éste, ni de que el contraste entre el criterio del Parlamento, expresión del criterio de la mayoría, y la acción gubernamental pueda resultar otra cosa que la confirmación y el aplauso, matizados, si acaso, para cubrir las formas, con algunas reticencias intrascendentes y tal vez, incluso, negociadas de antemano. Entendido de acuerdo con la concepción tradicional, el control parlamentario es sólo aparente... No significa esto, naturalmente, que el control parlamentario haya dejado de existir... pero existe de forma distinta... y no tiene como finalidad real la

aparente y formal de aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, pues la decisión parlamentaria al respecto, que no es ni puede ser otra que la impuesta por la mayoría, es simplemente formalización de una decisión anterior y conocida, sino la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control 'ad referendum'¹¹. Como después veremos, el planteamiento teórico arriba recogido, y la apreciación crítica ahora consignada, no discurren por caminos opuestos, sino que, desde perspectivas distintas, conducen a las mismas conclusiones, como consecuencia de que ambas se construyen, con todo acierto, sobre el protagonismo de los electores, de los partidos y de la opinión pública.

2. LA ACTIVIDAD DE CONTROL COMO FUNCIÓN DIFERENCIADA

El tratamiento individualizado que doy al control parlamentario supone que se sostiene aquí, en primer lugar, la existencia de una función de control diferenciada de las restantes funciones parlamentarias, y, en segundo lugar, y más concretamente, se distingue esta función de la actuación del parlamento encaminada a exigir la responsabilidad al gobierno, y si es posible, a derribarlo.

2.1. La primera afirmación impide, desde una perspectiva jurídica, convertir toda la actividad parlamentaria en actividad de control¹², o incluir en la función de control de la acción del gobierno, propiamente dicha, el desempeño de las tareas que comporta el control de su actividad normativa¹³. En ambos casos, más en el primero, tal vez se identifica la función y los procedimientos con los efectos que el control produce sobre el gobierno, y cuyo nexo causal no es fácil de establecer y, también, con las consecuencias que todo ello pudiera tener en el electorado, que, naturalmente, son imposibles de calibrar.

La dificultad acaso radique, precisamente, en la complejidad de reconocer la diferente naturaleza, jurídica o política, de los efectos que sobre el gobierno produce el ejercicio del control, a lo que, quizás, ayude poco el acogerse rígidamente a los efectos que produce cualquier modalidad de control jurídico, y que están reglados con precisión. Estos efectos precisos se producen en otras actividades parlamentarias que no son de control. Cuando el Congreso de los Diputados se pronuncia sobre un Decreto-Ley no existe control, sino que el órgano, o la fracción de órgano que es el Congreso, expresa su voluntad mediante un voto, y los efectos jurídicos de esa expresión de voluntad son precisos y determinan la decisión pretendida por el gobierno. Si en esta ocasión

se afirma que el Congreso está controlando la actividad del gobierno, lo mismo puede decirse de todas las expresiones de voluntad que mediante votaciones formulan la o las Cámaras sobre iniciativas del gobierno, sean en el ámbito de procedimiento legislativo o en cualquier otro. Por ejemplo, en relación a los supuestos previstos en los arts. 92.2; 94.1; 99; 116; 155. Es innegable que en todas estas ocasiones, o cuando presenta un proyecto de ley, el gobierno comparece ante el parlamento porque a éste, en su calidad de órgano estatal, le corresponde, en ellas, formalizar jurídicamente la voluntad unitaria del Estado. A él le está atribuida la producción de la ley, la formación de gobierno, la autorización para la firma de un tratado o la autorización para la aplicación de la cláusula de ejecución federal, y ha de expresar su voluntad por mayoría. Eso permite conocer, discutir y hasta reorientar la decisión del gobierno, pero ésa no es la finalidad precisa de esas actuaciones, sino la de pronunciarse, en base al principio de la mayoría, mediante una votación. Frente a la voluntad del gobierno, en estos casos, aparece la voluntad, necesaria y determinante, del parlamento, expresada en forma precisa y con efectos concretos y rotundos sobre el contenido de la de aquel.

Por el contrario, los efectos jurídicos del control político del gobierno por el parlamento son sólo de naturaleza procedimental, pero no tienen efectos jurídicos reglados sobre la voluntad del gobierno y, por lo tanto, los que pudiera tener, de naturaleza política, no reglados, obviamente, no los podemos saber con rigor. Una pregunta o una interpelación sólo provocan la puesta en marcha de un procedimiento que consiste en obligar al gobierno a contestarla de la forma que crea conveniente, pero no le obligan, jurídicamente, a modificar la actuación sobre la que es interrogado, sustituyendo su voluntad por la de quien pregunta o interpela. En este caso, la actividad no es la del órgano Parlamento, cuya voluntad mayoritaria, aquí, no es necesaria ni determinante de nada, sino la actividad de alguno de sus miembros, individuo o grupo, porque no se está procediendo a la formación de la voluntad estatal, sino sólo a controlar la acción del gobierno por un representante del pueblo. No hay efectos jurídicos sobre la voluntad del gobierno porque no se está formalizando jurídicamente nada; los que se producen tienen naturaleza procedimental, y si hay efectos políticos pueden ser de índole muy distinta y no los podemos medir, por eso no son precisos, sino difusos.

2.2. Pero es que, además, en segundo lugar, la CE y los reglamentos de ambas cámaras ofrecen elementos suficientes como para distinguir con nitidez el control parlamentario y la exigencia de responsabilidad. Son distintos el fundamento constitucional; los sujetos que llevan a cabo ambas actividades; los

instrumentos que se utilizan y los efectos que se producen sobre el sujeto al que se controla o al que se exige la responsabilidad. Todo ello, conjuntamente, obliga, a mi juicio, a un tratamiento diferenciado que no todos los autores aceptan, y explica, desde luego, el hecho de que, en los regímenes presidencialistas, el control existe sobre un ejecutivo cuya confianza otorga el electorado, y de que en los regímenes parlamentarios la censura pudiera no plantarse, o se plantee sin efectos, o los surta a causa de una crisis interna en el partido de gobierno, mientras la actividad de control se desarrolla con igual frecuencia e intensidad en las tres situaciones.

El fundamento de la función de control se encuentra en que es, políticamente, una general exigencia democrática, y, jurídicamente, la manifestación del ejercicio de alguno de los derechos y facultades integrados en el cargo público de parlamentario, sin los que su titular no podría hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes. Por esas dos razones, no puede dejar de practicarse permanentemente la función de control, porque ello provocaría, al mismo tiempo, el doble efecto de que se deteriore la democracia y se vulneren los derechos del representante y del representado.

La configuración de un gobierno que nace del parlamento y que, por ello, precisa de su confianza, y puede ser derribado, si se la niega, es, en cambio, la consecuencia de un determinado modelo de concebir las relaciones entre uno y otro órgano estatal. Y dentro de ese modelo, así como el otorgamiento de la confianza, a través del procedimiento de investidura, sometido a plazos y con efectos de penalización sobre el parlamento cuando es incapaz de cumplir su cometido, se concibe como una necesidad para que pueda haber un gobierno que desempeñe las funciones constitucionalmente atribuidas, la exigencia de responsabilidad, propiamente dicha, es una facultad de la que puede, o no, hacer uso el parlamento. Por eso el fundamento de la exigencia de responsabilidad no se encuentra ni en una exigencia democrática, ni en el ejercicio de unos derechos.

Y si el fundamento es diferente, y lo son evidentemente, los sujetos que controlan y que exigen la responsabilidad, así como los instrumentos específicamente destinados a cada cometido, como veremos en el siguiente apartado, también hay diferencias en los efectos inmediatos que comportan, aunque existan, importantes coincidencias en cuanto al hecho de que esos efectos inmediatos producirán consecuencias en un destinatario que decide desde el exterior de las relaciones parlamento-gobierno.

E. Virgala, defensor de la tesis de la diferencia, sostiene que "la combinación de ambas instituciones conforma la función de garantía constitucional del parlamento español, por la que éste garantiza que la actividad y funcionamiento del Ejecutivo responden a los intereses del pueblo"¹⁴. Se trata de una afirmación que en su sentido político general se refiere a las consecuencias últimas del control y de la exigencia de responsabilidad y, solamente con esa significación, podría aceptarse, pero también, por lo mismo, negarse. Desde una perspectiva más concreta, la función de control provoca unos efectos inmediatos y la exigencia de responsabilidad otros.

Los efectos inmediatos y precisos que produce el control son, como antes he dicho, de naturaleza procedimental, es decir, dan lugar a la puesta en marcha de procedimientos destinados a que el gobierno conteste a quien pregunta o a que se debata una interpelación y, en su caso, se vote la moción que de ella surge o que, en fin, se forme la correspondiente comisión de investigación. Pero todo ello, y sin entrar ahora en los obstáculos que pudieran proceder, no del gobierno, pero sí de la Mesa de la Cámara o de la mayoría, lo cierto es que en nada obligan al gobierno a modificar su política, ni en cuestiones generales, ni con relación a asuntos concretos sobre los que es interrogado o investigado¹⁵. Siendo eso así, de lo que se trata es de ver si algunos efectos políticos sobre la acción del gobierno tienen las actividades de control. Para ello se parte aquí de que el parlamento no controla al gobierno para saber si éste se adecua a unos parámetros políticos que aquél ha establecido, exigiéndole la responsabilidad si de ellos se aparta. Afirmar la existencia de un parámetro que habría que identificar con el programa que ha suscitado la confianza de la cámara, desde el cual esa misma cámara enjuicia al gobierno, de forma que, llegado un momento de la legislatura, esa cámara decidiese que el gobierno se ha apartado del parámetro, es decir de su programa, y, en consecuencia, interpusiese la moción de censura para derribarlo, no deja de ser una imagen formal que poco tiene que ver con la realidad. Desconoce esa imagen que también la mayoría usa los instrumentos de control para demostrar que el gobierno cumple su programa, o para demostrar que si lo incumple es porque ha rectificado a tiempo; y desconoce, asimismo, que los parámetros de la oposición, de las diferentes oposiciones, son distintos, con lo que la acción de gobierno siempre podrá ser objeto de valoraciones distintas y opuestas, también por las oposiciones. Finalmente la vinculación que en esa imagen subyace entre control y moción de censura, nos llevaría a pensar que, siendo ésta de imposible éxito, aquél no tiene sentido.

Los efectos políticos de la acción de control son inciertos y variados. Se puede hablar de intentos de condicionar la acción de gobierno; de orientarla o de conocerla. Los efectos serán distintos en función de quien pregunte o interpele, o cabe, incluso, que la mayoría inste la creación de comisiones de investigación para conocer las actividades de gobiernos anteriores. Por todo ello, vincular el control con la exigencia de responsabilidad no deja de ser un planteamiento tradicional que no responde a la situación actual de los regímenes parlamentarios¹⁶.

En realidad, el único efecto político cierto que provoca la actividad de control es el de proporcionar información continuada y variada sobre la acción de gobierno. Es esta una cualidad propia de las actividades del parlamento como el lugar de lo público. La crítica de C. Schmitt a la desaparición de 'los supuestos ideales' del parlamentarismo burgués en la democracia actual de partidos, no se sostiene, si con ello se pretende decir que la decisión política no surge de la discusión pública en el parlamento, sino del secreto y reducido ámbito de las conferencias de los jefes de partido¹⁷. Por el contrario, el parlamento produce, hoy más que nunca, información, y lo hace públicamente y para un público que es el electorado, a quien, en última instancia, corresponde la decisión. El parlamento obtiene más información que nunca, adentrándose en zonas del poder público vedadas al conocimiento público hasta ahora, y lo hace impulsado por los electores, por los propios partidos o por los medios de comunicación. Es mejor información, más específica, técnica y compleja, y para satisfacer exigencias planteadas desde ópticas políticas, a veces, muy distantes de la del gobierno, contrarias, incluso, al propio ser del Estado. No es posible afirmar que la decisión política, ni en forma de ley ni en cualquier otra modalidad, es opaca para los ciudadanos. Cuestión distinta es que la decisión, como siempre ha ocurrido, sea la expresión de la voluntad de la mayoría y ésta se discipline por la actuación de los partidos. El déficit, en todo caso, no es de información¹⁸, cuyo enorme caudal es, en gran medida, obtenido mediante la actividad de control del parlamento, por la oposición o por la mayoría, y trasladada a los ciudadanos a través de los medios que contribuyen, pluralmente, a conformar la opinión pública, entre otras cosas 'procesando', con frecuencia no desde posiciones neutrales, evidentemente, toda esa información.

Este es el auténtico efecto político del control, efecto difuso en sus consecuencias, porque el verdadero destinatario no es el gobierno, aunque sea su actividad el objeto del control, y tampoco puede decirse que lo sean los parlamentarios de otros grupos a los que se pretendería hacer cambiar de

opinión para ganar su apoyo, a favor o en contra del gobierno, sino el electorado, a través del concurso, imprescindible, de partidos y medios de comunicación.

Es en este sentido en el que puede hablarse de coincidencias entre la actividad de control y la exigencia de responsabilidad política. Resulta evidente que, en sí mismos, los instrumentos para exigir la responsabilidad política a un gobierno tienen una finalidad concreta y para producirla se constitucionalizaron. Pero no lo es menos el hecho de que la experiencia acredita su escasa utilidad en tal sentido. En pocas ocasiones la caída de un gobierno se debe a motivos que no desborden el ámbito de las relaciones gobierno-parlamento. Los especialistas señalan que son las crisis internas de los partidos las que explican estas caídas, de modo que el éxito de una moción de censura no es sino la formalización ritual de una decisión, ya tomada en ámbitos extraparlamentarios. No otra circunstancia explica el éxito de la moción de censura presentada en el Parlamento de Galicia en 1987. Y las mismas razones, aunque en sentido inverso, es decir, la fortaleza del partido de la mayoría, explican el fracaso de las mociones presentadas en el Congreso de los Diputados en 1987 y en el mismo año en el Parlamento catalán. En ambos casos, la presentación de la moción de censura resultó inservible para hacer caer a gobiernos con fuerte apoyo en mayorías de partidos sólidos y sin conflictos internos, y tampoco consiguieron enviar al electorado una información adecuada como para hacerle cambiar su voto en las elecciones siguientes. Otra finalidad, como la de pretender dar a conocer a un líder político en un debate de esa trascendencia, es decir, enfrentándolo a un jefe de gobierno con mayoría sólida, es, cuando menos, incierta, entre otras cosas porque la modalidad constructiva de la censura puede convertir al censurador en censurado con gran facilidad.

Probablemente la moción presentada por el grupo socialista en 1980 en el Congreso de los Diputados sí que pueda resultar un paradigma de la utilidad informativa de la exigencia de responsabilidad, cuando la finalidad concreta de derribar al gobierno no se alcanza. Dadas determinadas circunstancias de liderazgo y fortaleza de la oposición, a las que, obviamente en aquella ocasión, se unieron otras muchas, entre ellas la crisis del partido UCD que soportaba al gobierno, la exigencia de responsabilidad, aunque no triunfó, consiguió proporcionar información adecuada a los electores y a las demás fuerzas políticas con vistas a las elecciones de octubre de 1982, en las que el candidato alternativo y su partido obtuvieron la mayoría absoluta de los escaños en disputa. Como ha escrito J.R. Montero, "es cierto que los mecanismos de exigencia de responsabilidad política gubernamental han tenido una significación decreciente desde hace varias décadas, y que no parece probable que esta tendencia se

modifique en el futuro inmediato... La responsabilidad política no ha podido por menos que adecuarse a las transformaciones de los sistemas parlamentarios, enfatizando un parlamentarismo transaccional que permita la expresión e integración públicas de demandas sociales y subrayando, a través de la publicidad de los debates parlamentarios, la responsabilidad difusa que es apreciada por los ciudadanos en cada consulta electoral legislativa"¹⁹.

3. LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Se ha sostenido en estas páginas que la función de control aparece cuando el principio democrático se asienta plenamente en el parlamento y fuera de él, en la vida política. Además se ha dicho que es una función que se desarrolla mediante una actividad diferenciada de otras que realiza el parlamento y, especialmente, de aquellas destinadas a exigir la responsabilidad política al gobierno. Y he afirmado, también, que los efectos políticos que sobre el gobierno provoca la acción de control son inciertos y variados; y son difusas las consecuencias que esa acción genera, en última instancia, en el electorado. Lo único objetivo es que, mediante la actividad de control, el parlamento proporciona información sobre la acción del gobierno. Podrá decirse entonces, y con razón, que toda la actividad parlamentaria, por ser pública, proporciona información y, en ese sentido, podría aceptarse que toda la actividad parlamentaria es acción de control. Sin embargo, que esto no es así lo demuestra la existencia de unos específicos instrumentos de control, mediante los que se obtiene una información que no se alcanza, porque no emerge, en el ejercicio de otras actividades parlamentarias, como las propias de la función legislativa, los debates generales o las votaciones sobre propuestas de nombramientos.

Rubio Llorente señala entre estos instrumentos específicos los siguientes: el derecho a citar a los miembros del Gobierno para que comparezcan en Pleno o en Comisión (art. 110 CE); el derecho a preguntar y el derecho a interpelar (art. 111.1 CE); el derecho a solicitar ayuda (art. 109 CE), a transmitir peticiones y solicitar explicaciones (art. 77 CE); a llevar a cabo investigaciones (art. 76.1 CE) y, en fin, el derecho a acusar a los miembros del gobierno en los términos del art. 102.2 CE²⁰.

Prescindo de este último derecho porque no me refiero en estas páginas sino al control político. Y prescindo, también, del general derecho a obtener información y ayuda del art. 109 CE, porque no se trata, creo, propiamente de un instrumento de control, sino de una actividad general que tiene, respecto del

control, y no sólo respecto de él, un carácter instrumental. En realidad el derecho a obtener información y ayuda del gobierno y de sus Departamentos, así como de las autoridades del Estado y de las CC.AA., tiene la finalidad no de controlar, sino de proporcionar al parlamento el material que precisa para ejercer toda su actividad²¹. Tampoco incluyo el derecho a transmitir peticiones porque la exigencia no nace del parlamentario que se limita a enviar las que recibe desde fuera de las cámaras. Y por lo que se refiere a las preguntas que pueden formular los parlamentarios en el curso de las sesiones informativas del gobierno (arts. 202 y 203 RCD), creo que forman parte de lo que son los debates habituales sobre cuestiones que presenta y, por tanto, delimita el Gobierno y, en ese sentido, tienen una naturaleza distinta a las preguntas propiamente dichas. Me referiré, por consiguiente, a las preguntas²², interpelaciones y comisiones de investigación²³.

Los Parlamentos, decía Jellinek²⁴, son órganos colegiales inmediatos del Estado que necesita de su existencia para producir su voluntad. Pero el parlamento es, a la vez, órgano secundario del pueblo: su voluntad vale como voluntad del pueblo. En ese sentido es el órgano de la representación del pueblo en su unidad. Y ello sin perjuicio de que se encuentren en el parlamento grupos que defienden intereses opuestos. La lucha entre éstos es, dice Jellinek, preparatoria de la decisión que concluye con el voto. Esta conclusión es la voluntad unívoca del pueblo y no la voluntad adicionada de los grupos sociales.

Ahora bien, eso explica aquellas decisiones que, como las legislativas, requieren el apoyo de la mayoría, es decir, exigen que la pluralidad de opiniones se transformen en opinión única, lo que se produce, tras la discusión, mediante el voto. Sólo así se formaliza como ley la voluntad estatal, o se autoriza al Estado a firmar un tratado, o se declara la guerra, o se forma el gobierno del Estado, en la investidura o mediante la censura constructiva, o se contribuye a la creación de otros órganos necesarios. Pero en el ejercicio de la función de control no se necesita formalizar ninguna voluntad estatal. No sólo no se exige el apoyo de la mayoría, sino que, por el contrario, es una función atribuida a las Cortes, en efecto, pero desempeñada no por medio de la creación de una voluntad única, que sólo es posible por el voto, y que se identifica con la voluntad de la mayoría, sino por las voluntades diferentes de los parlamentarios, en rigor, integrantes de la minoría, de la oposición. Por eso los parlamentarios individuales o los grupos, que no son poderes públicos, no actúan aquí preparando una decisión de todo el órgano. Actúan libremente, a título individual o en grupo, porque la finalidad de su actividad no depende del parlamento, no va dirigida a éste y no exige la voluntad mayoritaria de la Cámara. Cuando un parlamentario presenta una enmienda a un

proyecto de ley, o un grupo presenta una iniciativa legislativa, o una moción de censura, están dirigiendo esas actividades al propio parlamento de quien requieren el apoyo mayoritario para tener éxito. En cambio, con los instrumentos de control, no se dirigen al parlamento, sino al gobierno, y lo que buscan no es una decisión mayoritaria, sino obtener información sobre actos del Gobierno o investigar tal o cual asunto. En el caso de las interpelaciones, hay que observar que la finalidad de estas se agota en su exposición y en las intervenciones que suscita. La posterior moción, si se produce, provoca una votación que, no por casualidad, dice el art. 184.2 RCD, se realizará, "de acuerdo con lo establecido para las proposiciones de ley", lo que quiere decir que la aprobación de una moción ya no es una actividad individual, como sí lo es, en cambio, la interpelación, sino una expresión de voluntad de toda la Cámara, como tantas otras.

Y precisamente porque las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación no se encaminan a producir la voluntad del órgano, es por lo que la intervención determinante de la mayoría en el ejercicio de aquellas actividades de control debería restringirse al máximo.

En ese sentido, la intervención de la Mesa de la Cámara en la calificación y admisión de los escritos correspondientes a las preguntas e interpelaciones debería de ceñirse, con carácter general, "al control de su regularidad jurídica y viabilidad procedimental"²⁵, de forma que estas actividades pudieran expresar, libremente, la voluntad de la minoría.

De los tres instrumentos específicos y clásicos, las preguntas y las interpelaciones son de uso individual, aunque, en realidad el Grupo Parlamentario condiciona su ejercicio, sobre todo tratándose de las preguntas orales y de las interpelaciones. Las preguntas escritas siguen ofreciendo una posibilidad al parlamentario individual, de uso y, también, de abuso, lo que viene facilitado, entre otras cosas, por la ausencia de límites tanto cuantitativos como cualitativos²⁶. Así ha sido desde que existen, porque permiten, decía Bagehot, satisfacer "el deseo de ver los nombres en los periódicos, o para demostrar gran interés por el distrito respectivo, o para abrir brecha en el Gobierno, o por otros mil motivos de que el representante no se da cuenta siquiera"²⁷. En todo caso, ese papel de "asistente social" que a veces juega el parlamentario y que se manifiesta, también, en algunas preguntas escritas, muy pegadas al interés local de su circunscripción, debería hacer pensar a quienes imputan a las listas cerradas los males de la vida parlamentaria.

La disciplina del grupo se deja sentir, sobre todo, en la presentación de las preguntas orales y de las interpelaciones, y es natural que así sea. Unas y otras reúnen unas características que no tienen las preguntas escritas, y ello explica que se reserven para expresar la opinión política del grupo, más que el concreto interés del parlamentario individual.

Y, del mismo modo, la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación, que, cada vez más, son consideradas un medio idóneo para el ejercicio del control, no sólo del Gobierno, sino de la Administración, debería de sustraerse al poder de la mayoría. Su utilización sobre asuntos complejos y delicados las hace enojosas o deseables según la óptica de unos u otros. Desde la óptica del parlamento como órgano de la representación popular, que es la que aquí interesa, resulta evidente que es un instrumento a potenciar, habida cuenta de sus posibilidades de control²⁸ y, en consecuencia, sería deseable que su creación no quedase en manos de la mayoría e, incluso, que su composición y funcionamiento no quedase supeditado a la voluntad de ésta. La razón, desde un punto de vista jurídico, es evidente. Estas comisiones no tienen la finalidad, como es el caso de las comisiones legislativas, de contribuir a producir la voluntad de la mayoría que se corresponde con la del Pleno y que, en definitiva, es la que necesariamente permite la aprobación de la ley. Las comisiones de investigación han de presentar al Pleno los resultados de una investigación, no la opinión de una mayoría, y por eso no responde a su naturaleza que actúen presididos por ese principio, que sí es lógico, en cambio, que sustente los dictámenes sobre los proyectos o proposiciones de ley, sino por el de la búsqueda de hechos ciertos. En este sentido ha escrito, con todo acierto, J. Santamaría que, en la fase de postconsolidación y mejora de la calidad de la democracia, se requiere del parlamento, entre otras cosas "potenciar los mecanismos de control político, incluidas las Comisiones de investigación, agilizar su funcionamiento y dar publicidad a sus resultados e informes, lo que debería estimular la seriedad y responsabilidad en el ejercicio de esa función clave", y añade en nota que, "los partidos gubernamentales justifican, a veces, su reticencia en este punto aduciendo la inclinación de la oposición a convocar tales Comisiones con finalidades obstruccionistas, demagógicas o publicitarias, a abusar de esta técnica, y, en definitiva, a utilizarla en forma irresponsable. Ninguno de estos argumentos, por verosímiles que resulten, tienen peso suficiente y, en cualquier caso, para evitar excesivos abusos no faltan instrumentos reglamentarios y políticos"²⁹.

CONCLUSIÓN

La función de control de la acción del Gobierno es hoy, como siempre, una actividad diferenciada de las restantes que realiza el parlamento. Para ello cuenta con instrumentos específicos y, en los regímenes parlamentarios, su ejercicio no es preparatorio de la actividad de exigir la responsabilidad política, aunque, naturalmente, pueda influir en ello. Su principal efecto material es el de proporcionar información a los electores (a veces consistente en el silencio del gobierno y a veces tan innecesaria que podría no haberse obtenido), a quienes llega, obviamente, a través de los partidos y de los medios de comunicación. No produce, por lo tanto, consecuencias inmediatas en la estabilidad del gobierno, pero sí difusas, por lo que es una actividad, cuyo permanente e intenso ejercicio es indispensable para que el gobierno se sepa expuesto a los electores en cada uno de sus actos.

NOTAS

1. LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Ariel, 1979, p. 69.
2. DE VEGA, Pedro: "Parlamento y opinión pública" en *El Parlamento a debate*. Trotta, 1997.
3. VARELA SUÁREZ, J.: "El control parlamentario del gobierno en la Historia constitucional española" en *El Parlamento a debate*. Trotta, 1997, p. 66 y ss.
4. RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario" en *La Forma del poder*. Madrid, CEC, 1993; Véase la síntesis de SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*, capítulos 24 y 25.
5. KELSEN, H.: *Teoría general del Estado*, p. 431. Así lo recogen nuestras Constituciones desde Cádiz, con independencia de su silencio sobre el control político. Así C. de 1812, art. 226: "Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey". C. de 1837, art. 40. Entre las facultades de las Cortes está la de "Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado". La C. de 1845 repite el mismo tratamiento. La C. de 1869, que en su art. 53 reconoce el derecho de censura y el de interpelación, recoge en el art. 58.4 la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros y en el 89 la responsabilidad penal por la comisión de delitos de los que acusa el congreso y juzga el Senado. La C. de 1876 reitera la fórmula de las de 1837 y 1845 y, en fin, la de 1931 en su art. 92 establece que "El Presidente del Consejo y los Ministros son, también individualmente responsables, en el orden civil y en el criminal, por las infracciones de la Constitución y de las leyes".
6. Hegel, sin relacionar la crítica política al gobierno con la función de control, por obvias razones histórico-políticas, da cuenta, en cambio, de ella explicándola a partir de la naturaleza pública del Parlamento: "La publicidad de las sesiones de la asamblea de los elementos constituye para los ciudadanos un espectáculo importante y especialmente instructivo. Allí sobre todo conoce el pueblo de lo verdadero de sus intereses.... Estas sesiones son por cierto molestas para los ministros, que tienen que armarse de humor y elocuencia para enfrentar los ataques que se les dirigen, pero a pesar de ello, la publicidad es el medio educativo más importante para los intereses del estado... Sólo por medio de la información de cada uno de sus pasos entran las cámaras en contacto con el resto de la opinión pública; así se aprende que una cosa es lo que uno puede presumir en casa con su mujer o sus amigos y otra lo que sucede en una gran asamblea, donde las habilidades de sus miembros se devoran mutuamente", *Principios de la Filosofía del Derecho*. Edhasa, 1988, p. 399.
7. JELLINEK, G.: *Teoría general del Estado*. p. 591 y ss.
8. JELLINEK, G.: *op. cit.*, p. 443.
9. MIRKINE-GUETZEVICHT, B.: *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. París, 1928, p. 18-23.
10. MONTERO, J.R.: "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes" en *El Gobierno en la CE y en las CC.AA*. Barcelona, 1985, p. 205.
11. RUBIO LLORENTE, F.: *op. cit.*, p. 254.
12. RUBIO LLORENTE, F.: *op. cit.* A propósito de la necesaria reconstrucción de la teoría del control escribe que: "Tal vez, el primer paso que deba darse es, precisamente, el de abandonar la idea de que en la actividad del Parlamento existen, de manera diferenciada, unos procedimientos de control... No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria", *op. cit.*, p. 256.
13. MORILLO, J.G.: *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Ed. Congreso de los Diputados, 1985. En relación al Decreto-Ley, la posición aquí mantenida se explica en el texto. En cuanto al control parlamentario del Decreto-legislativo, incluido por G. Morillo, véase QUADRA SALCEDO, T.: "Delegación legislativa en la CE." en *Homenaje al profesor E.G. de Enterría*, t. I, p. 393-394.
14. VIRGALA, E.: *La moción de censura en la CE de 1978*. CEC, 1988, p. 201.
15. KELSEN, H.: *op. cit.*, p. 431-432: "Este control del poder legislativo sobre el ejecutivo (que rompe abiertamente con el principio de separación de poderes) puede referirse no solamente a la legalidad, sino

incluso a la oportunidad y conveniencia políticas de los actos de gobierno. Esta es la finalidad que posee el derecho de los parlamentarios a interpelar a los ministros, y a manifestar, por medio de resoluciones, sus deseos acerca de la dirección que debiera seguir la política gubernamental. Por regla general, también se concede al parlamento competencia para investigar ciertos asuntos administrativos por medio de comisiones especiales... Sin embargo, el 'control político' del gobierno carece, generalmente, de toda sanción jurídica".

16. VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa, 1983, p. 394-397.
17. El propio Schmitt, al lamentar la desaparición de los supuestos 'ideales' del parlamentarismo burgués, muestra, intencionada y críticamente, los soportes clasistas de aquella época dorada de un Parlamento que, en tanto "que representa la instrucción y razón nacional y reúne en sí toda la intelectualidad del pueblo, puede (hacer) surgir una discusión auténtica, es decir, aparecer en discursos y contestaciones públicas la auténtica voluntad de todo el Pueblo, como una 'volonté générale'". *Teoría de la Constitución*. Madrid, 1982, p. 303.
18. Por el contrario, es tal la abundancia de información que se obtiene mediante la actividad de control que, en ocasiones, se puede, a causa del exceso de esta actividad, desvirtuar su auténtica función. Véase, no sólo sobre esta concreta cuestión, AGUIAR DE LUQUE, L.: "La problemática del control en la actualidad" en *El Parlamento a debate*. Ed. Trotta, 1997, p. 90 y ss.
19. MONTERO, J.R.: *op. cit.*, p. 228-229.
20. RUBIO LLORENTE, F.: "Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes" en *La Forma del Poder*. CEC, Madrid, 1993, p. 270.
21. PEÑARANDA, J.L.: "Información Parlamentaria, Poderes Públicos y Sector Público" en *Instrumentos de Información de las Cámaras parlamentarias*. CEC, 1994. Especial interés reviste el trabajo de MANCISIDOR, E.: "El Derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional" en *Parlamento y Justicia Constitucional*. Aranzadi, 1997. Tampoco incluyo el derecho del parlamentario individual contenido en el art. 7 del RCD, tratado de forma exhaustiva por CANO BUESO, J.: *El "Derecho de acceso a la documentación" de los diputados...* Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.
22. Por todos, MOLAS, I.: "El derecho de interrogación" en *El Gobierno en la CE*. Diputació de Barcelona, 1985.
23. MAHAMUT, R.G.: *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*. Mc Graw-Hill, 1996.
24. JELLINEK, G.: *op. cit.*, p. 412 y ss.; 438.
25. Véase el magnífico análisis de DE LA PEÑA, L.: "La función de control en la jurisprudencia constitucional" en *Parlamento y Justicia constitucional*. Aranzadi, 1997.
26. Recuérdese que el TC, declaró que, por no ser los parlamentarios individuales, poderes públicos, no se pueden impugnar por la vía del amparo las preguntas e interpellaciones. Como prácticamente también están exentas de control jurisdiccional las contestaciones del gobierno, se entiende que toda esta actividad de control pertenece al ámbito protegido por la inviolabilidad de las Cortes que permite a éstas y a sus miembros "el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas". ATC. 147/82, fto. jco. 5.
27. La cita está tomada de POSADA, A.: *Estudios sobre el Régimen Parlamentario Español*. Oviedo, 1996, p. 87. El mismo A. Posada escribe que aunque "las preguntas e interpellaciones sabido es que la generalidad de las veces sirven para ejercer el Parlamento su función natural de inspección administrativa... son buen medio... para hacer valer el cargo de diputado", y en ocasiones son "los medios al alcance de los diputados para manifestar su disgusto más o menos político con los ministros" p. 87 y 80.
28. LÓPEZ GUERRA, L.: "La Función de control de los Parlamentos" en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos, 1990, p. 246 sugiere, siguiendo a Rubio Llorente, que "la actividad controladora del Parlamento, no tiene por qué centrarse, exclusivamente, en el Gobierno; puede tener también otros objetivos... me estoy refiriendo al control parlamentario de la Administración ... como pudiera ser la creación de una comisión sobre el llamado tráfico de influencias, el control sobre actividades incluso de sujetos particulares. Nos acercaríamos así a una concepción de la labor controladora del parlamento que se parece curiosamente... a la concepción norteamericana...".
29. SANTAMARÍA, J.: "El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después", *REP* n. 84, p. 24, 1994.

