

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



TESIS DOCTORAL

**El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento  
español**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Joaquín García Morillo**

Madrid, 2015

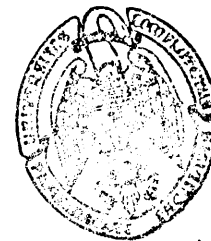
Rd. 63.872

TE  
479

JOAQUIN GARCIA MORILLO

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

Departamento de Derecho Político  
Facultad de Derecho  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

1.983

PRIMERA PARTE: EL CONTROL PARLAMENTARIO EN GENERAL

<u>CAPITULO I. INTRODUCCION</u>	<u>Pág.</u>
A. CAUSAS DE LA ELECCION DEL TEMA	1
B. OBJETO DE LA PRESENTE TESIS	13
a. La crisis del Parlamento	14
1. Las criticas al papel del Parlamento	14
2. Los factores de la crisis	19
b. La supuesta crisis del control parlamentario	22
C. LA DELIMITACION DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y DE SU FUNCION EN LA ACTUALIDAD	25
D. METODOLOGIA UTILIZADA	27
E. ESTRUCTURA DE LA TESIS	32
 <u>CAPITULO II. EL CONCEPTO DE CONTROL</u>	
A. EL CONCEPTO TRADICIONAL DE CONTROL JURIDICO: EL CONTROL COMO SANCION	45
a. Exposición de la teoría	45
b. Crítica	47

## II

B. EL CONCEPTO PROPUESTO: EL CONTROL COMO VERIFICACION E INFLUENCIA	<u>Pág.</u> 54
C. LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES	62
a. Concepto	62
b. Naturaleza jurídica	69
c. Clases	75
1. La clasificación de los controles constitucionales de GALEOTTI	75
1.1. Controles previos y posteriores	75
1.2. Controles necesarios y eventuales	76
1.3. Controles de legalidad o legitimidad y controles de oportunidad	77
2. Otras clasificaciones	80

### CAPITULO III. EL CONTROL PARLAMENTARIO

A. CONCEPTO	91
a. El concepto tradicional: el control como exigencia de la responsabilidad política	92

### III

	<u>Pag.</u>
1. Exposición de la teoría	92
2. Crítica	95
b. El concepto propuesto: el control como verificación e influencia	103
1. El control parlamentario como elemento constitutivo de la función de garantía constitucional del Parlamento	104
2. El control como verificación de la actividad del ejecutivo y la responsabilidad política como consecuencia eventual del control	110
3. Diferencias entre el control parlamentario y otras actividades no legislativas de las Cámaras	121
3.1. Diferencias entre la función del control y la información de las Cámaras	122
3.2. Diferencias entre la función de control parlamentario y la función de dirección política	131
B. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO	137

## IV

	<u>Pag.</u>
a. Teorías existentes. Exposición y crítica	137
1. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la responsabilidad política del gobierno hacia el Parlamento	137
2. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la facultad de remoción del gobierno	142
3. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la relación fiduciaria entre Parlamento y gobierno	143
b. Teoría propuesta: el fundamento del control parlamentario es la función de garantía constitucional del Parlamento	146
c. "EXCURSUS" SOBRE EL CONCEPTO Y FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL	148
a. El concepto	149
b. El fundamento	153
1. Inaplicabilidad al caso español de las teorías tradicionales	153

2. Teoría propuesta: en el ordenamiento español, el fundamento del control parlamentario es la función de garantía constitucional del Parlamento	<u>Pág.</u>  155
--	------------------------

SEGUNDA PARTE: EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN EL  
ORDENAMIENTO ESPAÑOL

CAPITULO IV. ASPECTOS TEORICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y  
SUS MEDIOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

A. CARACTERISTICAS DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN LA CONSTITUCION DE 1.978	175
B. LAS PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y COMISIONES DE INVESTIGACION COMO MEDIOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO	184
a. Las posiciones doctrinales que niegan este carácter	184
b. Crítica de estas posiciones: las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación son medios de control parlamentario	186
1. Argumentos conceptuales	187
2. Derecho positivo vigente	198
3. Las Comisiones de Investigación como medio de control parlamentario	202

## VI

<u>CAPITULO V. LOS MEDIOS DE CONTROL CLASICOS EN EL</u>	<u>Pág.</u>
<u>ORDENAMIENTO ESPAÑOL</u>	
A. LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS	215
a. Regulación jurídica de las preguntas: caracteres generales del procedimiento parlamentario	215
1. Preeminencia del procedimiento escrito	216
2. Preeminencia de las respuestas en Comisión sobre las respuestas en Pleno	217
3. Pretensión de actualidad	217
4. Preferencia de los parlamentarios que menos utilicen su derecho	218
5. Presunción de decaimiento de las preguntas	219
6. Atribución de poderes a la Presidencia y órganos de gobierno de las Cámaras	219
b. Eficacia jurídica	220
1. Disponibilidad de las preguntas por los parlamentarios	221



## VII

2. Obligación del gobierno de contestar a las preguntas y sanciones que se siguen del incumplimiento	<u>Pág.</u> 231
<b>B. LAS INTERPELACIONES PARLAMENTARIAS</b>	237
a. Caracteres generales del procedimiento	238
1. Pluralidad de sujetos activo y pasivo	238
2. Prevalencia de los grupos parlamentarios más numerosos	238
3. Presunción de decaimiento de las interpelaciones no tramitadas	239
4. Especialidades en el procedimiento del Senado	240
b. Eficacia jurídica	240
<b>C. LAS COMISIONES DE INVESTIGACION</b>	246
a. Posibilidad de los parlamentarios de constituir las	246
tituir las	246
b. Los poderes de las Comisiones de Investigación	249

## VIII

D. LA EFICACIA PRACTICA DE LOS MEDIOS DE CONTROL PARLAMENTARIO	<u>Pág.</u> 251
a. Posiciones que niegan la eficacia de los medios de control	253
b. Impugnación de estas posiciones	255
1. Introducción	255
2. Eficacia de los medios de control uti- lizados por la mayoría parlamentaria	258
3. Eficacia de los medios de control uti- lizados por la minoría parlamentaria	266

### CAPITULO. VI. EL CONTROL DE LAS POTESTADES NORMA- TIVAS DEL GOBIERNO

A. EL CONTROL DE LOS DECRETOS-LEYES	302
a. Concepto	302
b. Fundamento	306
c. Características del control parlamentario sobre los Decretos-leyes	309
1. Modalidad del control parlamentario	309

## IX

	<u>Pág.</u>
2. Naturaleza jurídica y forma externa del acto de convalidación	312
d. El contenido de la actuación parlamentaria	318
1. Convalidación o derogación del Decreto- ley	319
2. Tramitación como proyecto de ley	328
e. Procedimiento	333
f. Efectos	341
g. Aplicación práctica del control parlamen- tario de los Decretos-leyes en la I Legis- latura	346
B. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA LEGISLACION DELEGADA	355
a. Concepto y fundamento	355
b. Contenido del control parlamentario sobre la legislación delegada	361
c. Modalidades del control sobre la legisla- ción delegada en el ordenamiento español	364

	<u>Pag.</u>
d. Procedimiento	374
e. Efectos	379
f. Aplicación práctica	386
CAPITULO VII: CONCLUSIONES DE LA TESIS	423
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA	443

PRIMERA PARTE

EL CONTROL PARLAMENTARIO EN

GENERAL

CAPITULO I

INTRODUCCION

## A. CAUSAS DE LA ELECCION DEL TEMA

El motivo de que el doctorando haya elegido como ob jeto de su Tesis el control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español se halla estrechamente vinculado con la situación en que, desde 1.978, se encuentra el constitucionalismo español.

En efecto, la aprobación de la Constitución de --- 1.978 abrió en el panorama del Derecho Constitucional español un horizonte tan subyugador como desafiante. Subyugador, sin duda, porque ofrecía a los constitucionalistas un amplio campo de proyección de sus inquietudes investigadoras. La Consti tución de 1.978, una inmejorable noticia para la generalidad del mundo español, era, para los constitucionalistas en particular, una excelente nueva profesionalmente hablando: les per mitía incorporarse, con pleno derecho y trabajando sobre el entorno inmediato, a la iuspublicística, de manera similar a la de sus colegas de las democracias occidentales.

Se superaba, así, una dilatada época en la que los constitucionalistas españoles no pudieron trabajar sino sobre el Derecho extranjero o sobre conceptos de Ciencia y Sociología Política, abriéndose una nueva perspectiva de rotundo con tenido jurídico y de indudable atractivo. Temas como el Estado de las autonomías, la fuerza normativa de la Constitución,

los derechos fundamentales, y tantos otros, se presentaron ante quienes en España se dedican al Derecho Constitucional.

Pero el nuevo horizonte, aunque apasionante, se presentó también como un reto. Ello se debía, sobre todo, a que los desgraciadamente cortos, y escasos, períodos de constitucionalismo de nuestra reciente historia habían impedido al Derecho Constitucional español sentar, como sucediera en otros países, las bases de su dogmática jurídica. Por solo remontarnos al pasado más reciente, cuarenta años sin instituciones democráticas y sin Estado de Derecho habían abierto, en el Derecho Constitucional español, una brecha, un vacío investigador de difícil superación, que situaba a los constitucionalistas en una posición de orfandad metodológica bastante notable respecto de los caracteres de Derecho Constitucional actual.- A ello hay que añadir la correlativa carencia de trabajos de investigación y de todo aparato doctrinal, cuya elaboración no tenía base ni sentido en el contexto de un Estado sin instituciones democráticas y en el que el derecho era lo adjetivo, y no lo sustantivo. Si sumamos a todo ello el contenido de la Constitución de 1.978, notoriamente innovadora, en no pocos de sus extremos respecto de la tradición constitucional española, hay que convenir que el constitucionalismo español-partía, en 1.978, en cierto sentido de una situación poco halagüeña.

Todo ello no podía sino despertar, en quienes inten



tamos acercarnos al Derecho Constitucional, un apremiante deseo de investigar las nuevas instituciones constitucionales españolas. Un deseo, por otro lado, sumamente alentado por -- nuestros maestros. De ahí que, a la hora de escoger el tema de mi Tesis, me plantease, en la línea de casi todos cuantos emprendían un cometido semejante, realizarla sobre algún aspecto de nuestro sistema constitucional.

¿Por qué el control parlamentario del gobierno?. La elección del tema encuentra su origen, sin duda, en un primer acercamiento, en primer lugar, al Parlamento en cuanto que -- institución capital de un régimen que se define expresamente, en el artículo 1 de la Constitución, como parlamentario. No cabe duda de que, en las democracias representativas, el Parlamento es, en cuanto órgano representante del sujeto de la soberanía, la clave de bóveda del sistema, hasta el punto de que algún sector de la doctrina italiana, cuya Constitución es en tantos aspectos semejante a la española, ha llegado a hablar de la "centralidad" del Parlamento para referirse al papel central del Parlamento en el sistema. Un papel central que no deriva, en última instancia, sino de la imposibilidad, en la sociedad actual, de materializar formas políticas estatales de autogobierno, y la obligada necesidad, por tanto, de acudir a fórmulas representativas.

En efecto, una de las más antiguas aspiraciones de la Humanidad en el campo de la actividad política y social es,

sin duda, el autogobierno: el gobernarse a sí mismos y tomar, también por sí mismos, las decisiones que afectan a su vida y actividades. Aspiración que se ha reforzado progresivamente a medida que el hombre aumentaba sus conocimientos y a medida, también, que la aplicación práctica de esos conocimientos permitía una mayor desvinculación de las actividades directamente encaminadas a la satisfacción de sus necesidades materiales y, correlativamente, una mayor atención a la cosa pública.

Sin embargo, en una época en que la Humanidad ha alcanzado su máximo grado de desarrollo, y en sociedades que han cubierto sus necesidades materiales primarias hasta tal punto que se les ha calificado de "sociedades del ocio", la forma de gobierno que gira alrededor de un órgano libremente elegido, al que se denomina Parlamento, y que representa a todos los ciudadanos, es considerado como la mejor de las formas de gobierno posibles. El propio carácter representativo de ese órgano que conocemos con el nombre de Parlamento evidencia la distancia que separa la forma de gobierno que en él se basa de esa vieja aspiración humana de autogobierno: el que está representado no se gobierna a sí mismo. Como ha apuntado CARRE DE MALBERG, el sistema de democracia representativa designa de una forma tradicional a un sistema en el que el pueblo se gobierna por sus elegidos, por oposición tanto al régimen de despotismo como al de gobierno directo, en el que-

el pueblo se gobierna por sí mismo (1). Es preciso, por tanto, interrogarse respecto de las causas que justifican el que la aspiración de autogobierno no se materialice y se considere a la forma de gobierno representativa como la mejor de las posibles.

Se ha señalado que las causas que impiden que los hombres satisfagan su aspiración de autogobierno y adopten -- una forma de gobierno representativa son tanto de tipo sociológico como político (2). Entre las primeras las hay, a su vez, objetivas o mediatas y subjetivas o inmediatas. Las objetivas o mediatas radicarían, fundamentalmente, en la gran extensión de los territorios que ocupan las comunidades humanas y en el elevado número de componentes de dichas comunidades. -- Tanto uno como otro factor hicieron comprender ya a ROUSSEAU (3) que la aspiración de autogobierno era de difícil, si no imposible, satisfacción en comunidades numerosas y diseminadas por un extenso territorio. Ni siquiera en la Grecia Antigua, tantas veces puesta como ejemplo de comunidad autogobernada, era posible el autogobierno: dejando al margen la existencia de un grupo de hombres, los esclavos, desprovistos de derechos, los ciudadanos atenienses libres podrán, sí, tomar sus decisiones en forma asamblearia, pero ello no suponía que todos los que tomaban la decisión participasen en la elaboración de la misma, puesto que, como es obvio, en una reunión de dos o tres mil hombres es imposible que un número elevado-

de entre ellos expusiese sus posiciones (4). Por consiguiente, existen factores sociológicos de carácter objetivo que impiden a la mayoría de las comunidades el autogobierno, dejando la posibilidad de éste relegada a sociedades primitivas de escaso tamaño numérico y pequeña extensión territorial (5).

Pero, además de los objetivos, existen también factores sociológicos de carácter subjetivo, factores inmediatos, que se refieren principalmente a la falta de preparación de la mayoría de los ciudadanos medios, la escasa disponibilidad de tiempo para emplear en los asuntos públicos de que goza tal mayoría de ciudadanos y, en fin, la apatía de la citada mayoría para participar en los asuntos públicos, todo lo cual hizo decir a MONTESQUIEU que el pueblo no se encuentra capacitado para discutir los asuntos públicos, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia (6).

A los factores sociológicos que impiden el autogobierno de los hombres y les obligan a optar por formas de gobierno representativas hay que añadir factores políticos. En primer lugar, DE ESTEBAN ha puesto de relieve que el propio fenómeno motriz de la vida política, el poder, impele a la adopción de fórmulas representativas, adopción obligada desde el momento en que la unanimidad no es, en las sociedades humanas, posible y, por consiguiente, la participación en el ejercicio del poder no puede verificarse sino por medio de la representación (7). De esta forma, la representación opera como

una función dirigida a establecer una vinculación entre los ciudadanos y los actores políticos que poseen el poder.

Por último, y además del factor poder, existen ---- otras dos causas políticas de la representación. Así, el factor de deliberación, que reside en la evidente imposibilidad de que los asuntos públicos sean discutidos por todos los integrantes de la comunidad y obliga a reducir el marco de la discusión a un número de deliberantes que permita la conjugación de la expresión de todas las ideas y de la rapidez y eficacia en la toma de decisiones, y el factor técnico, de especial importancia en el Estado intervencionista actualmente -- existente, donde las cuestiones a decidir revisten tal complejidad técnica que exige en quienes toman las decisiones de interés público una sofisticada y especializada preparación profesional y técnica.

Es cierto que, en no pocas ocasiones, estas causas de la necesidad de la representación han sido invocadas para dejar o excluir a los ciudadanos de los centros de decisión políticos. Así, el factor técnico ha sido con frecuencia utilizado para justificar el ejercicio del poder político por -- una reducida capa de ciudadanos de elevada preparación técnica, marginando a la ciudadanía del ejercicio de la soberanía y residenciando ésta, en la práctica, en la tecnocracia (8).- Pero, con independencia de esta utilización interesada de que ha sido objeto por quienes deseaban reservarse la exclusivi--

dad del ejercicio del poder político, parece indudable, desde nuestra actual perspectiva, que el ejercicio democrático del poder político no es posible en nuestros días, debido a las causas mencionadas, más que por medio de la representación.

Es precisamente este carácter ineludible de la representación el que provoca la aparición del órgano que, por su carácter inicialmente deliberante, recibe el nombre de Parlamento. Órgano que, en los sistemas democráticos que rigen en el siglo XX en el mundo occidental, se configura como el auténtico centro de gravedad del sistema político, hasta el punto de que el régimen mismo recibe, tradicionalmente, el nombre de "parlamentario". Y esta configuración del Parlamento como piedra angular del régimen viene determinada, precisamente, por su condición de órgano de representación: desde el momento en que se admite que la soberanía reside en el pueblo, desde el momento en que, como se ha visto, el pueblo no puede ejercitar tal soberanía sino por medio de la representación política, el órgano que representa al titular de la soberanía se convierte en el centro mismo del sistema.

La tentación de situar a las Cortes Generales como el objeto de mi Tesis aumentó a medida que comprobé la absoluta indigencia en que los estudios sobre derecho parlamentario se hallaban en España. La no muy afortunada existencia de nuestros breves regímenes de carácter parlamentario ha redundado en una escasa atención doctrinal a la institución parla-

mentaria, agudizada, si cabe, desde la caída de la II República. Desde entonces, en efecto, son contadísimos los trabajos--realizados en España sobre temas de derecho parlamentario. Cabe apenas citar los trabajos de MARAVALL (9), MORODO (10), ALZAGA (11) y, en especial, el valioso trabajo de PEREZ-SERRANO sobre los Reglamentos parlamentarios (12), así como el exámen del Derecho Parlamentario contenido en su Tratado (13). Se --trata, en suma, de una situación de absoluta carencia de es--tudios doctrinales en volúmen suficiente, que solo muy recientemente ha manifestado visos de superación (14) y que ha obligado a la propia Presidencia del Congreso de los Diputados a--estimular de diversas formas los estudios sobre el Derecho --Parlamentario.

Esta situación, unida a la ya descrita importancia--de la institución parlamentaria, no podía por menos de constituir un acicate más para dedicarme al estudio del Parlamento, y la atención hacia el Parlamento en general derivó pronto hacia las relaciones entre el Parlamento y gobierno, en la medida en que es precisamente en ellas donde con mayor nitidez se manifiesta la conexión entre el titular de la soberanía y ---aquellos a quienes se confía el gobierno del Estado, o, dicho de otra forma, donde mejor se explicita el fin constitucional de que el gobierno de la sociedad obedezca a los intereses y--a la voluntad de los ciudadanos.

En efecto, en el sistema parlamentario, el representante elegido por el pueblo no gobierna directamente, habida cuenta del principio de separación de funciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. Por consiguiente, la conexión entre la soberanía popular y el gobierno del Estado se articula a través de los representantes populares, que realizan una labor de mediación entre el titular de la soberanía y el equipo gobernante. Esta situación coloca a los representantes populares, esto es, al Parlamento, en cuanto que nexo mediador entre el soberano y el gobernante, en la obligación de garantizar la efectiva realización del fin constitucional que consiste en que el gobierno de la sociedad obedezca a la voluntad popular. Surge de ahí el papel de garantía constitucional que el Parlamento desempeña en los regímenes parlamentarios. -- A su vez, esa situación del Parlamento como órgano central -- del sistema en tanto que representante del titular de la soberanía implica que la condición de legitimidad del poder ejecutivo, del gobierno, reside precisamente en la necesidad de -- contar con la confianza del Parlamento.

De ahí nace el control parlamentario del gobierno -- como técnica jurídico-constitucional encaminada a garantizar que la actuación de los gobernantes responda a la voluntad popular. Como COTTA ha puesto de relieve, el control es un elemento básico de la representación (15). En el supuesto que -- nos ocupa, el control parlamentario del gobierno es la única-



forma de que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen a sus gobernantes, de forma permanente, por mediación de sus representantes. Se trata, ciertamente, de un control mediato, no realizado directamente por sí, sino por otros. Pero se trata, también, de un control que finalizará en un pronunciamiento directo del soberano respecto de la actuación de sus gobernantes: pronunciamiento directo que, tanto si sanciona la actuación como si la respalda, tendrá lugar cuando el cuerpo electoral exprese la voluntad popular en las siguientes elecciones legislativas.

La importancia que el control parlamentario del ejecutivo reviste en los sistemas parlamentarios es, por tanto, capital. El control parlamentario del gobierno es, hoy por hoy, el punto clave sobre el que giren la concepción y la realidad actuales del régimen parlamentario y, por consiguiente, de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, si la democracia y, por consiguiente, el régimen parlamentario en que cristaliza desde el punto de vista jurídico constitucional, tiene como objetivo la realización, por parte de quienes gobiernan, de la voluntad libremente manifestada por el pueblo; si convenimos en que cada vez es mayor y más importante el núcleo de decisiones que escapan de la esfera de la voluntad popular, habrá que acordar que la última posibilidad para asegurar que las decisiones tomadas no atentan contra esa voluntad reside, como señala MONTERO, en el control parlamentario (16).

De esta consideración del control parlamentario como garante último de la voluntad popular proviene la unanimidad con que la doctrina le confiere una categoría señaladamente importante en el entramado constitucional de los regímenes parlamentarios. Así, BIAYS ha afirmado que el control parlamentario del gobierno es, en el régimen parlamentario, la función primordial de las Cámaras (17). BIDEGARAY y EMERI han señalado que las Asambleas parlamentarias son concebidas ante todo, como órgano de control del ejercicio del poder por sustitulares (18). AMELLER, por su parte, ha hecho hincapié en que la fuerza de las Asambleas parlamentarias se mide hoy por la extensión de sus medios de control (19). RUSH, en idéntico sentido, ha aludido al control como auténtico parámetro de la efectividad del Parlamento (20). En fin, la función de control político es, según LONGI, de importancia fundamental para la subsistencia misma del régimen parlamentario (21).

No resulta fácil calificar tan rotundas afirmaciones ni de irreflexivas ni de excesivas. En efecto, es posible, como lo hizo BASSO, cuestionar la identificación entre la democracia y el sistema parlamentario y, por consiguiente, desconfiar de que una revalorización del papel del Parlamento implique una intensificación de la democracia (22). Pero no parece posible discutir que la democracia supone, en todo caso, la ejecución por los gobernantes de los deseos de los gobernados e implica, por lo mismo, un control de los segundos res--

pecto de las realizaciones de los primeros. De ahí que MOHRHOFF haya señalado que lo esencial de la democracia es que el ejercicio del poder está sujeto a la posibilidad de control popular (23). Un control que, en el esquema de organización de poderes actualmente vigente en las democracias occidentales, no puede ser ejercitado más que por un órgano: el Parlamento.

La elección del tema objeto de la presente Tesis obedece, por consiguiente, a la conjunción de los tres factores citados: el papel central del Parlamento en el conjunto del sistema constitucional, la escasez de estudios e investigaciones sobre el Derecho Parlamentario de que, a todas luces, adolece la doctrina española y, en fin, la importancia del control parlamentario del ejecutivo no sólo en el seno de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, sino de cara al sistema constitucional en su conjunto. La combinación de estos tres elementos hacía sumamente atractiva una investigación sobre el control parlamentario del gobierno en el ordenamiento constitucional español, y de ahí la elección del tema de la presente Tesis.

#### B. OBJETO DE LA PRESENTE TESIS

Una primera aproximación al papel que el Parlamento ocupa en los sistemas parlamentarios en general, y a la situa

ción actual del control parlamentario en particular, evidenció una notable coincidencia doctrinal respecto de dos puntos capitales: la existencia de una crisis del Parlamento en general, como institución clave pero incapacitada para cumplir un papel constitucional, y la inviabilidad y, por tanto, práctica inexistencia del control parlamentario del ejecutivo en los regímenes parlamentarios contemporáneos.

#### a. La crisis del Parlamento

##### 1. Las críticas al papel del Parlamento

La posición del Parlamento como centro del poder político fue incontestable durante el siglo XIX, en el que se admitió la elección como la base del poder político legítimo y el principio de división de poderes se realizó en su plenitud. En estas condiciones, el gobierno no sólo emanaba del Parlamento, sino que precisaba, para gobernar, de su constante apoyo. Si se considera, de otro lado, que el sufragio era censitario, cabe decir que existía una auténtica conformación del Parlamento como el órgano de la clase dominante que detenía el poder político. Fue entonces cuando BLACKSTONE pudo decir que "lo que realiza el Parlamento ninguna autoridad sobre la tierra puede deshacerlo" (24), y cuando BAGEHOT afirmó que la causa del poderío británico residía en el Parlamento (25). Ambas afirmaciones tenían razón de ser, pues la total identidad entre burguesía y Parlamento y la escasa compleji-

dad de la actividad económica estatal en el mundo liberal permitían que todas las decisiones importantes se tomaran en el Parlamento.

La situación, sin embargo, parece ser notoriamente diferente en el siglo XX, hasta el punto de que se ha afirmado que el parlamentarismo como régimen político de supremacía del Parlamento ha tocado a su fin (26). Esta afirmación puede considerarse representativa de la opinión dominante en la doctrina. Ciertamente, no faltan excepciones que consideren artificial la supuesta crisis del Parlamento, pero son en verdad escasas. Así, algún autor se ha preguntado si la indudable -- evolución del Parlamento en los sistemas políticos contemporáneos puede considerarse propiamente como una crisis o, más bien, como una evolución fisiológica conectada al sufragio -- universal y al reforzamiento e institucionalización de las diversas formas asociativas (27). Y tampoco falta quien, como DI CIULO, se plantea, no sin cierta dosis de razón, la duda de si la hipotética crisis no está, en realidad, ligada a la existencia de un modelo ideal y crítico de Parlamento, imposible, por supuesto, de plasmarse en la realidad (28).

La opinión mayoritaria en la doctrina es, sin embargo, que la crisis del Parlamento existe, y es, además, de gran intensidad. Esta crisis afectaría, en primer lugar, al papel real que el Parlamento ocupa en el esquema institucional. Un esquema institucional que, en el caso de las democra-

cias constitucionales, se debería basar, antes que nada, en la preeminencia del Parlamento, como órgano de representación de los ciudadanos, en relación con las demás instituciones -- del Estado. Sin embargo, se asegura, las afirmaciones clásicas sobre la preeminencia del Parlamento en la dinámica política aparecen hoy desprovistos literalmente de valor real (29). En segundo lugar, la crisis afectaría también a la funcionalidad, a la eficacia de la institución parlamentaria en las democracias actuales. Desde este prisma las razones de la crisis no son otras que la inexistencia de una evolución de la institución parlamentaria susceptible de adaptarla a las realidades y necesidades de la sociedad actual; el Parlamento sería así, según ROSSANO, una institución del siglo XIX para el siglo XX, una institución que se ha mostrado incapaz de -- dar una respuesta satisfactoria a las exigencias de la sociedad pluralista y tecnológica a que está llamada a represen--- tar (30).

En lo que al ciudadano respecta, la crisis del Parlamento se manifiesta, fundamentalmente, en una sedicente inu-tilidad de la institución parlamentaria, y en el carácter superfluo que hoy por hoy, se alega, tiene en el entramado cons-titucional del país. En efecto, dejando aparte la descalifica-ción que de un supuesto Parlamento gobernado por la partido--cracia, y por intereses mezquinos, partidistas, egoístas y -- alejados de los auténticos intereses nacionales, en suma, que

proviene de sectores civiles parafascistas o de tendencia autoritaria, no parece haber duda de que el ciudadano de las democracias europeas contempla con escepticismo la funcionalidad y utilidad de su institución parlamentaria. Incluso en la Gran Bretaña, donde el Parlamento es tradicionalmente la auténtica clave de bóveda del esquema institucional e, incluso, de la sociedad civil, se tiene una cierta conciencia de la crisis del Parlamento (31).

Desde el punto de vista del ciudadano, éste cuestionarse la eficacia del Parlamento parece estar íntimamente relacionado con la pérdida de espectacularidad de la vida parlamentaria. Así, se ha llegado a escribir que el ciudadano corriente espera y desea que cada sesión del Parlamento se inicie bajo el signo de la duda, en la mayor incertidumbre posible respecto de cual sea el discurso de la sesión y a quien sonreiría la victoria. Se trata de una visión espectacular del funcionamiento parlamentario que, como ha señalado TÓRRENTE BALLESTER, sólo tiene parangón, desde la óptica española, con la fiesta de los toros (32). Esta visión, aparentemente frívola, de lo que sería el funcionamiento idóneo de las Cámaras desde la perspectiva del ciudadano corriente no está desprovista de sentido. El ciudadano espera que la institución "funcione", y este funcionamiento no se comprende sino en la medida en que se produzcan resultados espectaculares: derrotas gubernamentales imprevistas, tensos y exaltados debates -

en los que los oradores del partido al que el ciudadano apoyó con su voto demuestran la evidente corrección de sus posiciones y las no menos manifiestas torcidas intenciones de los -- opositores. Sin embargo, nada más alejado de la realidad: la disciplina de los partidos y las técnicas jurídicas del parlamentarismo racionalizado evitan toda posibilidad de sorpresa, de forma que, antes de comenzar siquiera los debates, se conoce ya el sentido del voto de cada parlamentario y, por consiguiente, el resultado final de la votación. En estas condiciones, no faltan ciudadanos que se pregunten sobre la utilidad de las Cámaras sostenidas con el dinero público, recuerden -- con nostalgia las apasionadas sesiones parlamentarias del período de entreguerras y decidan que, para lo que sirven, más vale que un miembro de cada partido vote por todos y los demás se dediquen a la realización de tareas más eficaces. Pues en efecto, una de las cosas que más parecen criticarse de los Parlamentos actuales es su ineficacia, plasmada en su empecinada dedicación a cuestiones triviales y su correlativa inhibición respecto de los auténticos problemas que inciden directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

En fin, los datos empíricos parecen confirmar la -- crisis del Parlamento. Así, SAMPSON ha señalado que los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea permanecieron absolutamente al margen del proceso de elaboración del Tratado de Roma, limitándose la intervención par



lamentaria a la aprobación o rechazo, en bloque, de una cuestión de extrema importancia sobre la que, por lo demás, no tenían capacidad técnica suficiente (33). Y se ha puesto de relieve la pérdida de importancia de la institución parlamentaria señalando la falta de participación del Parlamento francés en la elaboración de los Planes de Economía, la marginación del Parlamento belga en la reforma constitucional y la caída de 22 gobiernos italianos sin que el Parlamento tuviese en ello ninguna intervención (34). Parece, por tanto, que hay datos que avalan la existencia de la crisis y se hace preciso, por ello, enumerar los factores que la ocasionen.

## 2. Los factores de la crisis

Sin duda, el ocaso de la preeminencia del Parlamento como centro del poder político es correlativo a la importante transformación sufrida por las sociedades europeas occidentales a partir del último tercio del siglo XIX. Pues, en efecto, las causas de la evolución del papel que el Parlamento representa en el sistema político no son otras que la indicada transformación.

En primer lugar, el siglo XX es el período en que se produce la colectivización de la vida política. En efecto, la revolución industrial ocasiona la aparición en la vida pública de un nuevo sujeto: las masas. La política deja, así, -

de ser actividad reservada al reducido núcleo constituido por la burguesía y la entrada de las masas en la vida política y, más precisamente, en el marco parlamentario, se produce a través de los partidos políticos de masas, partidos caracterizados por su fuerte disciplina y por la preeminencia de la dirección partidaria sobre el grupo parlamentario, al contrario de lo que sucedía en los partidos burgueses, en los que el centro de las decisiones políticas residía en los parlamentarios del partido (35). Se produce así la primera sustracción de decisiones políticas de importancia al Parlamento, pues estas decisiones comienzan a ser tomadas en las direcciones de los partidos, y no en el Parlamento: los parlamentarios de los partidos obreros de masas acceden a las sesiones parlamentarias con unas directrices concretas a seguir, emanadas de la dirección de los partidos y, salvo en casos excepcionales, no susceptibles de modificación en función del curso de las sesiones parlamentarias. Posteriormente, los partidos burgueses adoptarán también la estructura y funcionamiento propios de los partidos de masas, con lo que el centro de decisión política experimenta una traslación total desde el Parlamento hacia los órganos dirigentes de los partidos parlamentarios.- Esta traslación cristaliza en los Reglamentos parlamentarios con la creación de un órgano de dirección de la Cámara, conocido entre nosotros como Junta de Portavoces, en el que están representados los diferentes grupos parlamentarios y que, a -

menudo, opera mediante el sistema del voto ponderado: cada representante cuenta con tantos votos como escaños suma su grupo.

En segundo lugar, DE ESTEBAN ha señalado cómo el -- factor bélico es otro de los causantes de la pérdida de la hegemonía parlamentaria (36). En efecto, las Guerras Mundiales, en especial la segunda, crearon la necesidad de un órgano de dirección política unitaria y capaz de actuar con el máximo -- de eficacia y rapidez. Este órgano, evidentemente, no podía -- ser otro que el gobierno. Simultáneamente, la guerra provoca una intervención del Estado en la vida social y económica hasta entonces desconocida. Una y otra cosa, el adueñamiento por el ejecutivo de la dirección política y la intervención estatal, se harán después de la guerra, normales para la regula--ción de un gran número de asuntos. Aparecen de esta forma los "decrets-lois" en Francia y la "delegated legislation" en --- Gran Bretaña, con lo que se sustrae al Parlamento una impor--tante parcela de la tarea que más específicamente le era pro--pia: la legislativa. La posterior aparición de la planifica--ción (37) ampliará las competencias del ejecutivo en detrimento de las del legislativo (38).

En fin, la propia intervención del Estado en la vida económica es el tercer factor del declive del Parlamento -- en la sociedad actual, al evidenciarse su incapacidad para --

afrentar la inflación de la producción normativa del Estado. In capacidad cuantitativa, por la carencia de medios personales y materiales para hacer frente a un elevadísimo volúmen de trabajo, lo que ha provocado que SARTORI haya hablado de un "surmenage crónico" (39). Incapacidad cualitativa, porque la complejidad de las materias a tratar exige unos conocimientos técnicos de que no suelen disponer los parlamentarios y en los que están avezados, sin embargo, los técnicos al servicio del ejecutivo.- Todo ello, unido a la crónica falta de información que padecen los parlamentarios, ha situado en desventaja al Parlamento frente al ejecutivo, desventaja que, sobre todo en lo tocante a la falta de información, se manifiesta especialmente en el control parlamentario.

#### b. La supuesta crisis del control parlamentario

La mayoría, por no decir la totalidad de los autores, basan su afirmación de la crisis de la institución parlamentaria en una supuesta pérdida de eficacia -la crisis, otra vez- de las formas de control y del control mismo que el Parlamento ejerce sobre el gobierno (40). Esta pérdida o supresión de la capacidad de control de que dispone el Parlamento es para algunos, como AGNOLI y BRUCKNER, la definición del nuevo papel del Parlamento (41): esto es, el vaciamiento de contenido de la función de poder de la institución parlamentaria. Y la evidencia de que el Parlamento ha perdido, en la realidad política de los sistemas contemporáneos su capaci

dad de control es tal que no necesita demostración y no revisite, por lo mismo, categoría de axioma: que el Parlamento no controla al Gobierno es, afirma PICKLES, un hecho político -- que no puede ser ignorado (42). El control parlamentario pierde, de esta forma, su especificidad real en cuanto que potestad efectiva del Parlamento y hecho jurídico-político realmente existente, pasando a engrosar el ya repleto arsenal de mitos político-constitucionales con otro más: el mito del control parlamentario del gobierno (43).

Las causas de esta crisis de esta dilución del contenido real del control parlamentario son de diversa índole.-- En primer lugar, existen las que podrían entrar en la categoría de técnicas, habida cuenta de que obedecen más a la dinámica económica y social que a la evolución política y jurídica. Así, es prácticamente un lugar común que la complejidad de los asuntos contemporáneos sustrae con frecuencia a los -- parlamentarios la posibilidad de profundizar en el examen de los actos gubernamentales. A veces, además, el Parlamento es puesto entre decisiones que un control "a posteriori" no puede poner en causa (44).

Pero existen también, amén de las citadas dificultades técnicas, causas de la crisis del control parlamentario -- que encuentran su origen en la transformación de la dinámica política y en la formalización jurídica, bien en el nivel ---

constitucional, bien en el de los reglamentos parlamentarios. En general, la que podríamos denominar "causa motriz" de la pérdida de contenido y eficacia del control parlamentario reside en la vinculación entre el gobierno y una mayoría parlamentaria que lo apoya y que, con la propia fuerza de su mayoría numérica, evita no ya una posible sanción para el gobierno, sino incluso la materialización, en cualquier forma, de cualquier clase de control. Así, BALZAMO señala que la crisis del control se deriva del notorio "continuum" existente entre la mayoría parlamentaria y el poder ejecutivo (45). Desde el mismo enfoque, PACE pone particular énfasis en señalar la transformación experimentada por la dialéctica política, cuyos sujetos ya no son Parlamento -como un todo orgánico- y gobierno, sino mayoría y minoría parlamentaria, lo que produce como consecuencia una total ausencia de control parlamentario de la actuación gubernamental (46).

En fin, la evolución de los protagonistas políticos primarios, los partidos políticos, es otra de las causas de que la vida parlamentaria no goce ya de ese carácter espectacular que los ciudadanos parecen, como apuntábamos, echar de menos. En efecto, una de las razones del declive de los poderes de control del Parlamento es el desarrollo de los partidos políticos de masas, organizados y disciplinados, que han convertido los debates parlamentarios, las votaciones mismas, en lo que HERMAN califica de una parodia de combate, una for-

malidad carente de elementos de sorpresa o suspense (47). Añadamos a esto el rechazo de los parlamentarios, por causas que atienen al sistema de partidos, a utilizar sus principales -- instrumentos de control, que de alguna manera se han fosilizado y tomado el aspecto de armas nucleares en el arsenal de -- procedimientos parlamentarios (48) sumémosle, como hace ---- LEIBHOLZ, la atomización de la sociedad y en relación con --- ella, la pérdida de contenido ideológico de los partidos políticos, con su negativa influencia en el ejercicio eficaz del control parlamentario (49) y tendremos el elenco completo de las causas que se invocan para afirmar la existencia de una crisis de control parlamentario. Son estos hechos los que permiten que ROSSANO afirme que el Parlamento se resiente más -- que todo el resto de las instituciones de la crisis que ha -- afectado a los controles recíprocos entre órganos, y, en conclusión, que el Parlamento no está en condiciones de asegurar un adecuado control en su confrontación con el ejecutivo (50).

### C. LA DELIMITACION DEL CONTROL PARLAMENTARIO Y DE SU FUNCION

#### REAL EN LA ACTUALIDAD

Las rotundas afirmaciones respecto de la crisis de la institución parlamentaria en general, y del control parlamentario en particular, contrastan, sin embargo, incluso en una primera aproximación al tema, con una evidencia incuestionable: nunca han gozado los Parlamentos de más atribuciones -

en general, ni más poderes de control en particular, que en la actualidad. En el concreto caso español, la primera impresión que retiene quien lee la Constitución de 1.978 es que en ella el Parlamento, las Cortes Generales, ocupan un papel central en el sistema como nunca habían tenido antes. Esa impresión se refuerza al constatar que, en lo que se refiere al control parlamentario en particular, los medios de que la Constitución dota al Parlamento son notablemente más numerosos, y más intensos, que los previstos en otras Constituciones: precisamente aquellas que configuraron regímenes cuya actividad parlamentaria se recuerda con añoranza.

Se produce, por consiguiente, un contraste abierto entre las opiniones doctrinales citadas y la impresión producida por el papel que el Parlamento ocupa en el sistema constitucional español.

Partiendo del citado contraste, la presente investigación se orienta, precisamente, hacia la delimitación de los medios de control parlamentario del ejecutivo existente en el ordenamiento español y la determinación de su eficacia real como tales medios de control.

La tesis de que parte el presente trabajo es que las críticas al control parlamentario del ejecutivo, las afirmaciones que sostienen que tal control no existe en la práctica, se basan en una incorrecta identificación entre control -



parlamentario del gobierno y capacidad parlamentaria de derribar al gobierno mediante una moción de censura. A partir de ahí, la creencia en la imposibilidad actual de que los Parlamentos derriben a los gobiernos -creencia que, por lo demás, carece de las sólidas bases empíricas en que afirma apoyarse- conduce a la convicción de que el poder legislativo no controla al ejecutivo. El objeto inicial de este trabajo es, en primer lugar, determinar si efectivamente el control parlamentario del ejecutivo es sinónimo de la capacidad parlamentaria de poner fin al mandato gubernamental, tanto en los sistemas parlamentarios en general como, y sobre todo, en el sistema constitucional español vigente; en segundo lugar, investigar cuales son los medios de control del ejecutivo que el ordenamiento español pone a disposición de las Cortes Generales para que controlen al gobierno; por último evaluar la eficacia efectiva de los citados medios y su idoneidad para constituir instrumentos reales que permitan que los representantes populares controlen la labor de los gobernantes. Todo ello con una pretensión final: demostrar que en los sistemas parlamentarios en general, y en el español actual en particular, el Parlamento posee medios de control eficaces y controla al poder ejecutivo de una manera eficaz e instrumental para el sistema.

#### D. METODOLOGIA UTILIZADA

Existe, por consiguiente, una palpable contradicción entre las afirmaciones doctrinales que niegan la existencia actual de mecanismos operativos de control parlamentario y la evidencia de que las Constituciones modernas en general, y la española de 1.978 en particular, articulan técnicas de control en abundancia e intensidad antes no conocidas. No parece aventurado afirmar que en esta contradicción ocupa un importante papel la metodología en que se basan las citadas afirmaciones doctrinales.

Se entra con ello en lo que es, hoy el terreno de una apasionada, aunque dudosamente apasionante, discusión metodológica en el campo del llamado Derecho Político español: la que tiene lugar entre quienes entienden que el Derecho Político es comprensivo del Derecho Constitucional de la Ciencia Política e, incluso, de la Sociología Política, y aquellos otros que consideran que el Derecho Político es, o debe ser, estrictamente Derecho Constitucional, tratándose, por tanto, de una disciplina de contenidos estricta y exclusivamente jurídicos.

No es esta, obviamente, ocasión de pronunciarse al respecto, ni tendría este doctorando autoridad alguna para intervenir en la polémica (51). Pero la discusión incide directamente sobre el objeto de esta Tesis y sobre la metodología empleada en su elaboración.

En efecto, no parece gratuito afirmar que las numerosas posturas doctrinales que afirman la inexistencia real, en la actualidad, del control parlamentario del ejecutivo tienen su base en la metodología empleada que es, en la mayoría de los casos, por no decir todos, la propia de la Ciencia y la Sociología políticas.

Esta metodología extrajurídica explica no pocos aspectos de las citadas posiciones doctrinales. En primer lugar, porque el concepto de control que en ellas se emplee es un concepto no jurídico, sino sociológico. De ahí que, como se pretenderá demostrar a lo largo de la Tesis, identifiquen entre otras cosas por la primacía anglosajona en los campos de la Ciencia y la Sociología política, que introduce el concepto anglosajón del término "control", que equivale a dominio o supervisión -el control con la sanción. Las posiciones doctrinales que afirman la inexistencia de control parlamentario eficaz parten, por tanto, de un concepto no jurídico del control.

Así entendido el término control, no resulta extraño que las investigaciones empíricas -método, otra vez, más propio de la Ciencia y la Sociología Políticas que del Derecho- demuestran la poca asiduidad con que los Parlamentos aplican a los gobiernos la sanción -esto es, el "control" consistente en una remoción.

Se comprende fácilmente, de esta forma, la aparente contradicción entre las rotundas negativas de que el control-parlamentario del ejecutivo se de en la actualidad y la proli-  
feración de medios de control que las Constituciones ofrecen a los Parlamentos: las posiciones doctrinales citadas hacen -  
abstracción del estudio de la norma jurídica o, cuando menos, no hacen de él la base de la investigación. De ahí que algún-  
autor haya señalado la necesidad de realizar estudios jurídi-  
cos sobre las relaciones entre el gobierno y el Parlamento y-  
los mecanismos de control e información parlamentarios.

La metodología empleada en esta Tesis es, por el --  
contrario, predominantemente -si no exclusivamente- jurídica. Lo que se pretende es, en primer lugar, una determinación del concepto jurídico de control ; en segundo lugar, una concre--  
ción de la labor anterior al control parlamentario del ejecu-  
tivo, que permita delimitar el concreto significado jurídico-  
de la expresión "control parlamentario del ejecutivo". Por --  
fín, se persigue un análisis de las normas constitucionales -  
reglamentarias y de todo género que regulen mecanismos de con-  
trol parlamentario del gobierno, estudiando dichos instrumen-  
tos de control a la luz, precisamente, de su regulación jurí-  
dica.

Como puede verse, el método que se pretende utili--  
zar en el presente trabajo es, por tanto, eminentemente jurí-  
dico. Ello no excluye algunas consideraciones sobre la aplica

ción práctica de que los instrumentos de control son objeto.- Se trata, sin embargo, de consideraciones puntuales, tanto -- por las citadas razones metodológicas cuanto porque la profundización en el tema exigiría otro trabajo diferente. Trabajo que, en no pocas ocasiones, ha sido realizado por otros autores, si bien que desde perspectivas general y predominantemente extrajurídicas.

Desde este prisma, el material utilizado en el trabajo ha sido, lógicamente, fundamentalmente jurídico. Así, en la primera parte se han utilizado, preferentemente, los materiales doctrinales de orientación jurídica tanto españoles -- aunque aún escasos, cada vez más abundantes y rigurosos y de una inspiración jurídica en evidente ascenso-- como extranjeros: en especial franceses, ingleses, portugueses e italianos. Hay que señalar la preponderancia de las fuentes doctrinales italianas, justificada por ser la italiana la doctrina que más atención ha dedicado a la investigación del control jurídico en general, y del control parlamentario enfocado desde una perspectiva jurídica en particular.

La preeminencia de las fuentes de orientación jurídica no empece, sin embargo, para que en ocasiones se hayan utilizado fuentes doctrinales pertenecientes a los campos de la Ciencia o la Sociología Políticas. Han sido especialmente útiles, como es lógico, para contrastar el dictado de la norma jurídica con la aplicación práctica que la misma recibe.

Por lo que respecta a las fuente jurídicas, las utilizadas en mayor medida, por no decir exclusivamente, han sido la Constitución y los Reglamentos parlamentarios. No podía ser de otra forma, pues los medios de control parlamentario -- están jurídicamente regulados, de forma casi excluyente en -- virtud del principio de autonomía reglamentaria de las Cáma--ras parlamentarias, en las citadas normas.

La semejanza entre los mecanismos de control exis--tentes en los distintos regímenes parlamentarios es notoria y de sobra conocida, por lo que no se ha hecho especial hincapié en la descripción de las regulaciones normativas de otros sistemas. No obstante, cuando existe en otros sistemas una regulación normativa que puede considerarse ilustrativa de una concepción diferente del control o del medio utilizado, se hace notar.

En fin, se ha utilizado también jurisprudencia, es--casa y previsiblemente no creciente, existente respecto del --objeto del trabajo.

#### E. ESTRUCTURA DE LA TESIS

La presente Tesis está vertebrada sobre dos partes--fundamentales. La primera parte tiene como objeto la delimitación de un significado jurídico preciso de los términos "con--trol" y control parlamentario del gobierno, y la determina---

ción del contenido exacto de ambos términos en el ordenamiento español.

A tal objeto, el Capítulo II supone una indagación en las posiciones doctrinales existentes respecto del control entendido en sentido jurídico, que va seguida de una crítica del concepto tradicional del control jurídico y de una propuesta de noción de control.

Partiendo de estas bases, el Capítulo III tiene como objeto la definición de una noción del control parlamentario precisa, hablando en términos jurídicos y adecuada al referente conceptual que supone el control jurídico, del que el parlamentario es una variante. En particular, se pretende que el citado capítulo arroje como precipitado un concepto de control parlamentario acorde con las previsiones al respecto contenidas en la Constitución española de 1.978. Para conseguir estos objetivos se realizan en el capítulo citado tentativas de distinción entre el control y otras funciones de las Cámaras que, como las de información o dirección política, pueden tener contenidos aparentemente semejantes. Igualmente, se estudia en el capítulo que nos ocupa el fundamento del control parlamentario, en una doble vertiente: de un lado, el fundamento ideológico-jurídico del control parlamentario del ejecutivo en los regímenes parlamentarios; de otro lado, el fundamento jurídico-constitucional del control parlamentario en el ordenamiento español.

La segunda parte de la Tesis se enfoca hacia el estudio concreto del control parlamentario en el ordenamiento español, o, más precisamente, hacia el análisis de los medios de control sobre el ejecutivo que la Constitución otorga a las Cortes Generales. En esta línea, el Capítulo IV intenta describir las características generales del control parlamentario del ejecutivo en el sistema constitucional español. Simultáneamente, se pretende determinar, en el citado capítulo, cuales son los medios de control parlamentario del ejecutivo que la Constitución pone a disposición de las Cámaras, habida cuenta de que existen corrientes doctrinales que niegan el carácter de medios de control a los que -como preguntas e interpelaciones- tradicionalmente se ha considerado como tales. Se realiza, por tanto, en este Capítulo una indagación teórica -encaminada a dilucidar si los institutos citados son, o no, medios del control parlamentario en el ordenamiento español.

El Capítulo V, por su parte, se orienta hacia el análisis detallado de la regulación jurídica de los medios de control clásicos -esto es, preguntas, interpelaciones y Comisiones de encuesta- previstos en la Constitución. Este Capítulo se decanta, por consiguiente, hacia la interpretación de los preceptos constitucionales y reglamentarios que disciplinan las preguntas, interpelaciones y Comisiones de encuesta parlamentarios.



El Capítulo VI, tiene como objeto la investigación de controles parlamentarios sobre el ejecutivo que no se corresponden con los medios clásicos del control parlamentario sobre la actividad normativa del ejecutivo, analizándose en él, por tanto, el control parlamentario de los Decretos-leyes y de la legislación delegada.

Por último, el Capítulo VII recoge las conclusiones a que ha conducido la investigación que constituye el objeto de la presente Tesis.

En definitiva, esta Tesis pretende contribuir modestamente a demostrar que los Parlamentos siguen siendo una pieza clave y eficaz del entramado institucional sobre el que giran los Estados democráticos. Todo ello en la convicción de que la eficacia de los Parlamentos guarda una proporción directa con su eficacia controladora. Como señaló RUSH, para examinar si el Parlamento es o no efectivo no hay posibilidad de error respecto de su función política básica: examinar y cuestionar la política y actividad del gobierno, o la falta de ella (52).

NOTAS AL CAPITULO I

- (1) Cfr. RAYMOND CARRE DE MALBERG, Théorie Général de l'Etat, Sirey, París, 1.920, Pág. 202
- (2) Cfr. JORGE DE ESTEBAN, La representación política y su variante la representación de intereses, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.967, Capítulo II.
- (3) Cfr. JEAN JACQUES ROUSSEAU, Du contrat social, Union Gene Edit. París, 1.963, Págs. 122-123
- (4) BERTRAND DE JOUVENEL, De la politique pure, Calman Levy, París, 1.963, pág. 173-174
- (5) Ibidem, pág. 190-191
- (6) Cfr. MONTESQUIEU, De L'esprit des lois, Garnier, París, 1.961, Tomo I, pág. 168
- (7) Cfr. DE ESTEBAN, La representación política..., op. cit. pág. 81
- (8) Ibidem, pags. 90 y ss.
- (9) Cfr. JOSE ANTONIO MARAVALL, "Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas y el sistema de Comisiones", Revista de Estudios Políticos, 1.947
- (10) Cfr. RAUL MORODO, "El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitu--

cional", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Vol. IV, 1.960

- (11) Cfr. OSCAR ALZAGA, "Contribución al estudio del Derecho Parlamentario", Revista de Derecho Político, 1.976
- (12) Cfr. NICOLAS PEREZ-SERRANO, "La naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios", Revista de Estudios Políticos, nº 105
- (13) Cfr. NICOLAS PEREZ-SERRANO, Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1.976
- (14) Como se manifiesta en el creciente número de estudios dedicados al Derecho Parlamentario. Así, por ejemplo, la Revista de Derecho Político dedicó recientemente un número monográfico al Derecho Parlamentario
- (15) Cfr. MAURIZIO COTTA, "Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di una analisi strutturale-funzionale del Parlamento", en Rivista Italiana de Scienza Política, diciembre de 1.971, pág. 567
- (16) Cfr. JOSE RAMON MONTERO GIBERT, "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español", El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1.973, pág. 255

- (17) Cfr. ADOLPHE BIAYS, "Les commissions d'enquete parlementaire", Revue de Droit Publique, 1.952, pág. 447
- (18) Cfr. CHRISTIAN BIDEGARAY Y CLAUDE EMERI, "Le contrôle parlementaire", Revue de Droit Publique et de la Science Politique, 1.973, pág. 1.634
- (19) Cfr. MICHEL AMELLER, Les questions, instruments du contrôle parlementaire. Librairie General de Droit et jurisprudence, París, 1.964, pág. 9
- (20) Cfr. MICHAEL RUSH, Parliament and the public, Longman, Londres, 1.976, pág.13
- (21) Cfr. VINCENZO LONGI, Elementi di Diritto e Procedura parlamentare, Giuffré, Milán, 1.978, pág. 167
- (22) Así, LELIO BASSO, en Il Parlamento nel sistema politico italiano, a cura di Alberto Predieri, Edizioni di Comunità, Milán, 1.975, pág. 159
- (23) Cfr. FEDERICO MOHRHOFF, Rapporti fra Parlamento e Governo nella Costituzione italiana, Giuffré, Milán, 1.953, pág. 81
- (24) Citado en GEORGES BURDEAU, Traité de Science Politique, Tomo IV, L.G.D.J., París, 1.965, pág. 238
- (25) Cfr. WALTER BAGEHOT, The English Constitution, Londres, 1.928, pág. 83

- (26) Cfr. JOSE L. LOPEZ ARANGUREN, Etica y Política, Edic. Guadarrama, Madrid, 1.963, pág. 242
- (27) Cfr. VITTORIO DI CIOLO, Il Diritto Parlamentare nella teoria e nelle pratica, Giuffré, Milán, 1.980, pag. 52
- (28) Ibidem, pág. 51
- (29) Cfr. MOENTERO GIBERT, "La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares -- del caso español", en M. RAMIREZ (ed.), El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1.978, pág. 253
- (30) Cfr. CLAUDIO ROSSANO, Partiti e Parlamento nello Stato contemporáneo. Casa Editrice Eugenio Jovene. Nápoles, 1.972, pág. 66
- (31) De ahí las numerosas encuestas y proyectos de reforma - del funcionamiento del Parlamento que, desde hace tiempo, se vienen realizando en Gran Bretaña.
- (32) Cfr. GONZALO TORRENTE BALLESTER, "Cuadernos de la Romana", en Informaciones, Madrid, 19 de enero de 1.978
- (33) Cfr. HENRY SAMPSON, Anatomie de l'Angleterre, Armand Cohn, París, 1.963, pág. 76
- (34) Cfr. JORGE DE ESTEBAN, "La situación del Parlamento en las sociedades industriales", en Revista de Estudios Políticos, nº 159-160, 1.968, pág. 84

- (35) Ver, por ejemplo, MAURICE DUVERGER, Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1.974, Capítulo III
- (36) Cfr. DE ESTEBAN, "La situación..." Op. cit. pág. 88
- (37) Ver, al respecto, GUNNAR MYRDAL, El estado del futuro, Fondo de Cultura Económica, México, 1.961, pags. 74 y 55
- (38) Ver, por ejemplo, ENRIQUE ROMERO, "El poder ejecutivo en la realidad contemporánea" en Revista de Estudios Políticos, septiembre-octubre, 1.963, y la bibliografía allí citada
- (39) Cfr. GIOVANNI SARTORI, "L'avenir des Parlements", Bulletin SEDEIS, Febrero, 1.964, Futurible n° 74, pág. 31
- (40) Sin embargo, RICHARD FELLOWES, "L'etendue du contrôle de l'action gouvernementale par les Parlements", en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, n° 44, 1.960, pág. 234, señala que, en opinión de la Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos, la mayoría de los Parlamentos controlan eficazmente a sus ejecutivos en el sentido de: recibir tanta información como -- quieren, discutir lo que desean cuando lo desean, ofrecer consejos a sus gobiernos sobre la dirección y cambiar los gobiernos si no siguen esta dirección.

- (41) Cfr. JOHANNES AGNOLI Y PETER BRUCKNER, La transformación de la democracia, Siglo XXI, México, 1.971, pág.67
- (42) Así, DOROTHY PICKLES, The government and politics of France, Methuen, Londres, 1.972, pág. 68
- (43) Así, JOSE MARIA ELIZALDE PEREZ-GRUESO, Las funciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.976, pág. 49
- (44) Cfr. PIERRE DELVOLVE Y HENRI LESGUILLONS, Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire, Presses Universitaires de France, París, 1.964, pág. 12
- (45) Cfr. VINCENZO BALZAMO, "Il Parlamento italiano nell'attuale assetto costituzionale", en VARIOS, Parlamento, Istituzioni, Democrazia, Giuffré, Milán, 1.980, pág. 78
- (46) Cfr. ALESSANDRO PACE, Il potere d'inchiesta delle assamblee legislative, Giuffré, Milán, 1.973, pág. 113
- (47) Así, VALENTINI HERMAN, "La fonction du parlementaire dans l'Europe actuelle", en Instituto Universitario Europeo, Parlement et Gouvernement, Le partage du pouvoir, Bruselas, 1.979, pág. 99
- (48) Ibidem, pág. 102



- (49) Cfr. GERARD LEIBHOLZ, "La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX", Revista del Instituto de Estudios Sociales, 1.965, nº6, pág. 26
- (50) Cfr. ROSSANO, Partiti e Parlamento..., Op. cit., pág.171
- (51) Ver al respecto, por ejemplo, el prólogo de EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA a su obra La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid, 1.982, la réplica de PABLO LUCAS VERDU "El Derecho Constitucional como Derecho administrativo: la ideología constitucional de E. GARCIA DE ENTERRIA" en Revista de Derecho Político, nº 13 y la duplica de aquel, en el número 15 de la misma Revista, "El Derecho Constitucional como Derecho". Ver, igualmente, en Revista de Derecho Constitucional, nº 6, la intervención de IGNACIO DE OTTO en la polémica, al comentar la obra de RAUL BOCANEGRA.
- (52) Cfr. MICHAEL RUSH, Parliament and the public, Longman, Londres, 1.976, pág. 13

CAPITULO II

EL CONCEPTO DE CONTROL

## A. EL CONCEPTO TRADICIONAL: EL CONTROL COMO SANCION

### a. Exposición de la teoría

El desarrollo de una investigación acerca del control parlamentario del gobierno debe, forzosamente, comenzar por la delimitación de lo que se entiende por control parlamentario del gobierno.

Es evidente que el control parlamentario del gobierno combina un contenido político con otro jurídico. Atendiendo a lo indicado en el Capítulo anterior, este trabajo se orientará preferentemente hacia el estudio del control parlamentario entendido en sentido jurídico.

Esta tarea precisa de otra previa: la definición de lo que se entiende por control jurídico. En efecto, el control parlamentario del gobierno no es sino una subespecie concreta de los controles jurídicos. De ahí que, aún cuando, como luego se verá, no falte quien niegue al control parlamentario naturaleza jurídica, sea necesario, para un correcto desarrollo de este trabajo, un previo análisis de lo que es la auténtica matriz del control parlamentario: el control jurídico. Solo desde esta perspectiva previa será posible acometer la tarea de definir, con posterioridad, lo que es el control parlamentario tal y como se entiende en el ordenamiento jurídico español.

Los estudios sobre el control jurídico corresponden, especialmente, a la doctrina italiana. De ésta, se ha extendido a otras una primera noción del control jurídico que puede resumirse en la definición de GIANNINI, según la cual debería entenderse por control "lo conminatorio de un evento que se resuelve en una desventaja para el sujeto controlado"(1).

Para esta concepción, el control sería un fenómeno complejo integrado por dos momentos diferentes. En efecto, el control implicaría, en primer lugar, la actividad encaminada a determinar si la actuación del sujeto controlado es o no conforme a los cánones con arreglo a los cuales debería desenvolverse, lo que en el lenguaje técnico se denomina el parámetro. En segundo lugar, y además de la determinación de la adecuación al parámetro de la actividad controlada, el control incluiría también la actuación mediante la cual el sujeto controlante impide al controlado la prosecución de la actividad disconforme al parámetro y, eventualmente, le sanciona por la ya realizada; o bien, en caso de que la actividad controlada se haya ajustado a lo prescrito en el parámetro, otorga su aprobación de la misma.

De hecho, una exposición de la concepción que exponemos no puede limitarse a señalar los dos factores que, en opinión de quienes la sostienen, integran el control jurídico: debe, además, recalcarse que el momento esencial del control es, precisamente, el segundo de los dos mencionados. Para decirlo-

otra vez con palabras de GIANNINI, quienes sustentan esta con-cepción del control entienden que el momento esencial del mis-mo no es el de la determinación de si la actividad controlada se adecúa o no al parámetro, sino el que, en expresión del ci-tado autor, puede denominarse "conminatorio" (2). En el mismo sentido, GALEOTTI apunta que el control comprende no solo la confrontación de la actividad del controlado con los cánones que deberían regirla, no solo además, la expresión de un juicio sobre la adecuación de la actividad citada al parámetro - aplicable, sino también una medida punitiva (3) que sancione al controlado e imposibilite la prosecución de su actividad - (4).

#### b. Crítica

A nuestro modo de ver, el error de base de esta con-cepción reside en su confusión entre dos conceptos diferen-  
tes: el de control y el de garantía. En efecto, al definir el control como comprensivo de una medida sancionadora no solo se realiza, al menos en español, una incorrección gramatical, puesto que se emplea el término otorgándole un significado di-ferente del que realmente tiene en el idioma: se comete, también, una equivocación jurídica, puesto que se confunden conceptos diferentes, uno de los cuales está comprendido en el - otro.

En efecto, como más adelante veremos con mayor detalle, la garantía es el mecanismo jurídico que se utiliza para "asegurar" la adecuación de los comportamientos a las normas que deben regirlos. Como GALEOTTI ha puesto de relieve, la garantía precisa de la concurrencia de tres elementos: la existencia de un interés jurídicamente tutelado, la posibilidad de que ese interés resulte amenazado y la instrumentación de recursos jurídicos suficientes para hacer frente a esa amenaza contra el interés tutelado (5).

La estructura de la garantía es compleja, y se compone de dos elementos fundamentales. El primero de ellos, es el procedimiento articulado al objeto de posibilitar la comprobación de la adecuación del comportamiento que es objeto de la garantía a las normas o principios que debieran regir dicho comportamiento. El segundo elemento está compuesto por las medidas que se prevén para, supuesto que el comportamiento indicado sea inadecuado, impedir su prosecución y, eventualmente, sancionar lo ya actuado. El primero de los dos elementos citados es lo que se conoce como "control": la confrontación del comportamiento con las normas o principios que debieran informarlo, la verificación de que el comportamiento ha sido adecuado a los parámetros que tenía establecidos, al objeto de determinar si procede accionar el segundo elemento, el sancionador, de la garantía. De esta suerte, el ordenamiento tutela un bien jurídico determinado: por ejemplo, la pro-

piedad. Al objeto de que la tutela sea efectiva, el ordena---  
miento establece, por un lado, unas normas a las que se deben  
adecuar los comportamientos de los sujetos jurídicos en rela-  
ción con la propiedad y, por otro, un mecanismo de garantía -  
del bien jurídico tutelado. En la hipótesis de que existan in  
dicios de que el comportamiento de algún sujeto ha supuesto -  
una lesión del bien tutelado, entra en acción el mecanismo de  
garantía, que implica, en primer lugar, la existencia de un -  
procedimiento dirigido a determinar si el comportamiento del-  
sujeto ha sido efectivamente lesivo para el bien tutelado -fa  
se de control-, procedimiento que se conoce como proceso pe--  
nal; en segundo lugar, el mecanismo de garantía incluye la --  
previsión de una sanción, sanción que se aplica en la eventua  
lidad de que de la primera fase se haya deducido, al comparar  
el comportamiento del sujeto con las normas establecidas, que  
aquel ha conculcado de las normas o principios existentes.

El control es, pues, uno de los elementos del meca-  
nismo de garantía, que se completa con el elemento sanciona--  
dor. La noción de control está incluida en la de garantía, pe  
ro, como es obvio, no abarca la totalidad de ésta. La concep-  
ción del control que hemos expuesto en el apartado anterior -  
implica, por el contrario, la inclusión en el concepto de con  
trol del segundo elemento, el sancionador, de la garantía, lo  
que conduce lógicamente a la identificación entre los concep-  
tos de control y garantía. Lo cierto es, sin embargo, como --

afirma el propio GALEOTTI, que la noción del control es más estrecha que la de garantía, pues esta última incluye en su ámbito los mecanismos de responsabilidad y sancionadores, que no forman parte del control (6). En realidad, estas palabras del propio GALEOTTI constituyen la mejor crítica de la teoría que él mismo defiende: si los mecanismos de responsabilidad y sancionadores no forman parte del control, malamente puede afirmarse que el control implica forzosamente una medida punitiva, un elemento conminatorio.

La confusión entre control y garantía, al integrar en el control las consecuencias subsiguientes -y, por lo tanto, ajenas- al control propiamente dicho, desplaza el centro de gravedad del control hacia lo que no es, en puridad, sino la eventual consecuencia del control, pero no el control mismo.

Analizada con parámetros jurídicos, la concepción expuesta implicaría, por ejemplo, ubicar el momento esencial de un proceso penal no en el proceso en sí, sino en la pena que es consecuente al mismo. Lo que supondría que el proceso no estaría dirigido a determinar si un sujeto ha incurrido o no en un ilícito determinado, ni las pruebas en él practicadas estarían encaminadas a demostrar la comisión o no del ilícito, ni la sentencia tendría por objeto resolver la existencia de la actividad delictiva, sino que el proceso en su conjunto y, por consiguiente, las partes que lo integran, tendría



como fin la imposición de la pena.

En el campo del derecho procesal penal -y no hay -- que olvidar que el control parlamentario del gobierno y la -- responsabilidad política del ejecutivo encuentran sus orígenes históricos en un procedimiento de carácter penal--la distinción entre el proceso y la pena ha sido puesta de relieve con claridad por la doctrina más autorizada, distinguiendo -- con nitidez entre el proceso en sí y sus consecuencias sancio natorias. Tal cosa no ha sucedido, sin embargo, como hemos -- visto, en un sector de la doctrina constitucional y adminis-- trativa, que sigue identificando el control con la consecuen cia del control. Esta identificación conduce a una extensión del contenido y la estructura de la actividad de control que actua difuminando los límites de la propia actividad hasta ha cerlos irreconocibles y concluye, por tanto, diluyendo el con trol en sí en un complejo de fenómenos que son, sí, consecuen cias o condiciones del control, pero no el control en sí.

Por lo demás, la concepción expuesta es for malmente insatisfactoria porque no da solución al problema -- que se plantea cuando a un órgano se le reconocen facultades de control sobre la actividad de otro órgano, pero sin que se le atribuyan, sin embargo, facultades para sancionar la acti vidad del órgano controlado o para impedir la prosecución de la actividad disconforme a los parámetros. Como ha señalado -

RESCIGNO, mientras la adopción de una medida contra el acto o la persona controlada exige un juicio previo, es posible imaginar que existan casos en los que un sujeto tiene el poder de examinar los actos de otro sujeto, de formular un juicio sobre ellos, sin poder sin embargo adoptar medida sancionadora alguna ni contra los actos ni contra las personas controladas (7). De admitir la concepción de control que aquí criticamos, habría que convenir que no habría, en tales casos, control. Resulta evidente, sin embargo, que el control existe -- desde el momento mismo en que tiene lugar, con independencia de cuales sean sus efectos. Lo que sucederá, por tanto, en los casos que comentamos es que existirá control, pero no habrá garantía alguna de la eficacia jurídica del control. Esta eventual inexistencia de los efectos jurídicos del control no implica, sin embargo, la inexistencia del control mismo, que tendrá desde luego lugar desde el momento en que se lleva a cabo, aún cuando no surte efectos jurídicos.

La aceptación de la noción de control que entiende a éste como comprensivo de sus consecuencias tendría, por lo demás, repercusiones de gran alcance práctico, que rebasan, por tanto, los de una mera discusión doctrinal. En efecto, -- ello supondría en primer lugar, como acertadamente ha puesto de relieve CASULLI, el reconocimiento de un cuarto poder que añadir al legislativo, al ejecutivo y al judicial (8), desde el momento en que se admite la existencia de una función espe

cífica y autónoma con facultades sancionadoras propias e inseparables del ejercicio de la función misma.

En segundo lugar, la noción de control que se adopte determinará el fin del instituto. Así, FORTI, coherente -- con el concepto de control que aquí criticamos, ha afirmado -- que la finalidad del control es asegurar la respuesta de una precedente actividad a normas o principios (9). En realidad, esa es la finalidad de la garantía que, al objeto de asegurar esa respuesta, comprende también el elemento sancionador, pero no la del control, incapaz de asegurar esa respuesta por -- cuanto que carece de los medios --sancionadores o correctores-- necesarios para ello.

Igualmente, de la concepción de control que se adopte dependerá la definición de los medios jurídicos de control y la evaluación de la eficacia de los mismos. En efecto, si -- se admite la noción aquí criticada, es obvio que no podrán -- ser calificados como medios de control sino aquellos que in-- cluyan la posibilidad de adoptar medidas sancionadoras, que-- dando excluidos de la calificación de medios de control todos aquellos instrumentos jurídicos que no conlleven la posibilidad de que el controlante sancione al controlado. De manera -- semejante, si se acepta la concepción que nos ocupa, la eficacia de los medios de control deberá ser evaluada, fundamentalmente, atendiendo a su eficacia sancionadora, de forma que se desplaza la línea de fuerza del control desde éste en sí, --

que pierde importancia relativa, hacia su consecuencia, que se transforma en el momento esencial del control y, por consiguiente, en el parámetro fundamental para evaluar su eficacia, que no dependerá ya de la posibilidad de que la actividad del controlado se examine correctamente, sino de la posibilidad de imponer una sanción y del efecto que esta sanción ejerza sobre el controlado.

#### B. EL CONCEPTO PROPUESTO: EL CONTROL COMO VERIFICACION E INFLUENCIA

Una aproximación a la definición jurídica del fenómeno de control debe partir, forzosamente, del significado -- que esta palabra tiene en el idioma español. Como SANCHEZ --- AGESTA ha puesto de relieve, al significante "control" se le asignan significados diversos e, incluso, contrapuestos (10). De hecho, es más que probable que la concepción del control -- que hemos expuesto y criticado en los apartados precedentes -- tenga su origen en esta multiplicidad de significados atribuidos a un mismo término, multiplicidad que, por lo demás, no deriva tanto de una diversidad de sentidos del término en cada uno de los idiomas cuanto de que la palabra significa cosas distintas según los diferentes lenguajes. AVRIL ha señalado que el significado del control en el idioma inglés es, fundamentalmente, supremacía o dominio, mientras que el francés-

"contrôle" -y habría que añadir, el italiano "controllo"- tiene un sentido de confrontación o comprobación, como claramente se deduce de la etimología -procedente de "contrerôle"- -- del término. La conocida preponderancia del idioma inglés ha conducido, sin embargo, a que, en ocasiones, se adoptase una significación del término control propia de este lenguaje, pero que no se corresponde con los significados que realmente tiene en la lengua que recibe el concepto extranjero (11). De ahí que, en el lenguaje popular se utilicen en ocasiones múltiples significados del término.

Lo cierto es que es tarea del jurista asignar a cada uno de los términos que maneja un sentido preciso y específico, riguroso, aún cuando la inevitable deformación que se produce en el lenguaje popular pueda hacer pensar que el significado del término es otro. En lo que a su significado en español respecta, el Diccionario de la Real Academia recoge los dos orígenes mencionados de la palabra control, advirtiendo que se trata de un galicismo por comprobación, inspección o registro o de un anglicismo por dominio o supremacía. El -- correcto uso que en nuestro idioma tiene la palabra que nos ocupa desvela, sin embargo, si atendemos a la expresión "controlar": aquí la Academia precisa con claridad que se trata de un galicismo por comprobar, revisar, intervenir o examinar. Este y no otro es, pues, el significado que, empleándolo con rigor, debe darse en español al término "control". La acep---

ción británica que lo emplea como supremacía o dominio es, -- además, de entre todas las extranjeras, la más ajena al universo cultural latino, que es el que, tanto en lo general como en el concreto terreno jurídico, nos resulta más próximo.

Una primera aproximación gramatical hacia el concepto de control impele, pues, a considerar éste como una comprobación o exámen, por parte del sujeto controlante, de la conducta del sujeto controlado. En nuestra opinión, este concepto gramaticalmente correcto es, además, jurídicamente pertinente. En efecto, ya hemos visto en el apartado precedente como el control es uno de los dos elementos que integran el concepto de garantía, entendido éste como el mecanismo jurídico encaminado a la tutela de un bien jurídicamente tutelado y que, eventualmente, pudiera encontrarse amenazado. Para defender el bien jurídicamente tutelado se articula un procedimiento encaminado, primero, a comprobar si la conducta de un sujeto determinado -el sujeto pasivo del control- se adecúa a los parámetros que debieran informarla y, después, a corregir o sancionar la eventual conculcación de los citados parámetros.

En los supuestos en que en el Derecho Público se habla de control en sentido estricto, el bien jurídicamente tutelado es, por lo común, un principio de organización social-jurídicamente plasmado en una norma constitucional o administrativa, y la tutela del bien jurídico se materializa en la -

adecuación a dicho principio de organización de la conducta o actividad de un órgano administrativo o constitucional. Para la garantía del citado principio se articula un procedimiento encaminado a verificar -controlar- que la actividad del órgano en cuestión se adecúa a él, y se establecen procedimientos correctores o sancionadores idóneos para corregir o sancionar, o ambas cosas simultáneamente, una posible actividad del órgano controlado que entrase en contradicción con el principio tutelado.

El control es, pues, la actividad que un sujeto, -- controlante, realiza al objeto de comprobar o verificar que la actividad de otro sujeto, controlado, se adecúa a los parámetros que deberían informarla. La actividad de control queda circunscrita al exámen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control. La adición a esta actividad de otra posterior y consecuente, de carácter sancionador y corrector, resulta no solo incorrecta desde una perspectiva gramatical, sino también desde otra epistemológica y jurídico-formal, en la medida en que supone una confusión de conceptos -al equiparar el de control con otro, el de garantía, que es más amplio y comprensivo del primero- y deja sin resolver el problema planteado por las situaciones en las que se reconocen y otorgan poderes de control pero no de sanción.

Esta posición, que concibe al control como una actividad de verificación independiente de la consecuencia poste

rior, ha sido, por lo demás, sostenida por un importante sector de la doctrina italiana, la que, como ya mencionamos, más se ha preocupado de construir una teoría del control jurídico en general. Entre quienes mantienen esta postura podemos citar a ZANOBINI, quien afirma que el control es el exámen, por parte de un sujeto u órgano por cualquier título superior, de la actividad de sujetos u órganos inferiores y de su proporcionalidad a determinados fines (12), y a FORTI, quien, por su parte, señala que el control es un exámen de un comportamiento a la luz de determinadas normas o principios (13). En la misma línea, CHIMENTI apunta que el control tiene por objeto verificar la correspondencia de un comportamiento a una regla, para evitar eventuales trasgresiones (14). Y FERRARI: control significa verificación, rendición de cuentas, comprobación (15). Este último autor describe muy gráfica y expresivamente el contenido preciso de la actividad de control al afirmar que consiste en "juzgar sobre la fidelidad de la copia -- respecto del modelo" (16). En efecto, si bien la estructura del control en este sentido entendida no requiere ya de potestad sancionadora alguna, lo que es de suyo inherente al control es la existencia de una norma o principio a la que adecuar la actividad controlada, de suerte que la citada norma o principio opera, en cierto modo, como el patrón o unidad de medida con que confrontar la actividad controlada, y a la que se denomina parámetro.



Además del parámetro, la estructura del control exige otros dos elementos: que se haya producido la actividad -- controlada (17) y que se produzca la comparación entre dicha actividad y el parámetro. Estos, y solo estos, son, en nuestra opinión, los elementos constitutivos de la estructura del control. Las eventuales consecuencias del control están, lógicamente, relacionados con el mismo, en la medida en que justifican su racionalidad y constituyen su cobertura jurídica. Pero no son, sin embargo, elementos constitutivos de la estructura del control, que se agota en la actividad de examen, sino que son constitutivas de la garantía.

La crítica que algunos autores dirigen a esta concepción del control no es, a nuestro parecer, de recibo. --- GALEOTTI, por ejemplo, señala que, de reducirse la estructura del control a los elementos reseñados, de no comprender la facultad sancionadora o correctora, el control se convertiría en un mecanismo inadecuado respecto del fin de tutela que le es propio (18). Entendemos, sin embargo, que el fin de tutela no es el propio del control, sino de la garantía, y, por consiguiente, es esta última, más amplia que el control y comprensiva del mismo, la que incluye en su estructura la facultad sancionadora o correctora. El fin de tutela es el de la garantía; el del control, instrumental de la garantía, es, simplemente, verificar la adecuación de la actividad al parámetro. En realidad, el propio GALEOTTI, contradiciéndose a sí mismo,

inutiliza su crítica a la concepción del control que aquí defendemos, al afirmar que "la noción y la estructura del control son más estrechas que la de garantía, pues esta última incluye los mecanismos de responsabilidad o sancionadores, que no entran en el control" (19).

Resulta difícil, en nuestra opinión, defender con más contundencia y rigor la posición que aquí se sostiene, así como atacar con más argumentos la mantenida por quienes integran en la estructura del control las consecuencias del mismo.

Cosa diferente es que la realización de la actividad de control suponga, necesariamente, un cierto grado de influencia, desde el punto de vista fáctico, respecto de la actividad del controlado (20). Aunque esta influencia no resulte jurídicamente formalizada. Una influencia de facto que forzosamente tiene que existir entre los dos sujetos de la actividad de control. Como ZANOBINI ha señalado, "una ingerencia penetrante y continua, encaminada a procurar que la actividad controlada corresponde a sus fines y es la más adecuada para su consecución" (21).

De hecho la sola existencia del control constituye objetivamente una influencia sobre la actividad del controlado: obviamente, éste no actuará de idéntica forma si su acti-

vidad no experimenta ningún género de control que si, por el contrario, es consciente desde el principio de que aquello -- que ejecute -o deje de ejecutar debiendo hacerlo- será posteriormente controlado por un órgano o sujeto independiente, de lo que se seguirá un juicio sobre la adecuación de su actividad a los parámetros que se le establecieron y, eventualmente, una consecuencia sancionadora.

Además de esta influencia objetiva ejercida por la sola existencia del control, resulta de todo punto lógico que la actividad de control en sí misma genere una influencia sobre la actividad del órgano o sujeto controlado. Este, en --- efecto, tendrá en la actividad de control precedente un importante punto de orientación sobre la forma de desarrollar su actuación posterior de manera que, a los ojos del sujeto controlante, resulte ajustada a los parámetros. El órgano controlante, por su parte, al controlar, no solo confronta la actividad ya realizada con los parámetros para ella establecidos, sino que desprende criterios susceptibles de orientar la actividad futura del controlado.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la actividad del control constituye un exámen de la actividad del órgano controlado, confrontándola con los parámetros establecidos, - exámen del que eventualmente se sigue una influencia sobre la futura actividad del controlado y del que, además, pueden de-

ducirse, eventualmente, consecuencias que impliquen una sanción para el órgano controlado, pero que son, en todo caso, ajenas y posteriores al control propiamente dicho.

### C. LOS CONTROLES CONSTITUCIONALES

#### a. Concepto

Dentro de los controles jurídicos en general, la doctrina más moderna distingue, como tipo específico de control diferenciado del resto de las clases de control, el de los controles constitucionales. Se trata de un tipo específico de control cuya importancia en el sistema es capital, hasta el punto de que LOEWESTEIN ha llegado a fundamentar toda su teoría de la Constitución sobre el concepto de control constitucional (22). Aunque con obligada brevedad, procede aquí dedicar unas líneas a precisar qué se entiende por control constitucional y cuales sean sus clases y naturaleza jurídica, porque, atendiendo a los criterios mayoritariamente asumidos, el control parlamentario de la actividad del ejecutivo, que constituye el objeto de este trabajo, forma parte del género de los controles constitucionales, entendidos estos como los controles interorgánicos que tienen lugar entre órganos constitucionales o de relevancia constitucional.

Lo cierto parece ser, sin embargo, que la noción de

los controles constitucionales no es sino una derivación, por extensión, de los controles parlamentarios. En efecto, los -- primeros tratadistas contemporáneos que intentan elaborar una teoría de los controles jurídicos utilizan, en sus clasificaciones, la expresión "controles parlamentarios", y no la de "controles constitucionales". Así, GNEIST distingue entre los diferentes tipos de controles: los administrativos, establecidos en interés del Estado; los jurídicos, cuyo objeto es la tutela de la acción jurídica individual, y los parlamentarios que atienden al interés complejo general de la sociedad (23). FERRARI, por su parte, establece una clasificación de los controles que se corresponde con la separación tripartita de los poderes del Estado, según la cual habría controles parlamentarios, administrativos o judiciales, según que la actividad de control sea realizada por el Parlamento, por un órgano administrativo o por uno judicial (24). Se observa que ni en una ni en otra clasificación se hace mención alguna de los controles constitucionales, por lo que parece que se trata de un -- concepto posterior al de control parlamentario y que deriva de este.

No parece aventurado sostener que la superación de estas clasificaciones y la elaboración --especialmente por la doctrina italiana y, en menor medida, la alemana-- de una teoría de los controles constitucionales obedece al tránsito del constitucionalismo liberal y de una sociedad con escasa inter

vención en la vida de la sociedad civil de la Administración-  
al constitucionalismo democrático, caracterizado por una ma--  
yor complejidad de las relaciones constitucionales y que otorga  
a órganos constitucionales como el Presidente de la Repú--  
blica o los Tribunales Constitucionales importantes poderes -  
de control sobre la actividad de otros órganos constituciona-  
les, lo que se ve acompañado del fuerte incremento del inter-  
vencionismo estatal. Esta complejidad de las relaciones cons-  
titucionales interorgánicas, y la importancia que entre ellas  
cobran las relaciones de control de unos órganos sobre otros,  
obliga a trascender de la noción de controles parlamentarios,  
ya insuficiente por la aparición de relaciones de control ---  
constitucionales pero extraparlamentarias. Aparece, así, la -  
noción de los controles constitucionales como englobadores de  
las relaciones interorgánicas constitucionales de control, --  
que incluyen, desde luego, los controles parlamentarios, pero  
que rebasan el ámbito parlamentario en sentido estricto.

Lo cierto es, sin embargo, que no existe una noción  
unanimemente aceptada de lo que sean los controles constitu--  
cionales, o, lo que es lo mismo, no se da una coincidencia --  
respecto de lo que distingue específicamente a los controles-  
constitucionales de los demás tipos de control jurídico. Así,  
existen fundamentalmente dos direcciones en orden a llegar a-  
una definición de los controles constitucionales. Una de ---  
ellas pretende identificar estos controles por la forma espe-

cífica de la intervención del órgano controlante sobre el controlado, así como por la relación jerárquica entre ambos órganos. Otra dirección, por el contrario, rechaza esta posibilidad y señala como único criterio de definición la naturaleza constitucional de los órganos que intervienen en la relación de control.

En el primer sentido, VIRGA designa como control constitucional la influencia que todo órgano constitucional ejerce sobre los otros para la determinación de la dirección política, y define como actos de control constitucional aquellos mediante los cuales cada órgano, ejercitando la potestad política o de gobierno, pone en acción tal influencia (25).

En nuestra opinión, esta definición presenta el inconveniente de que, más que definir el objeto que se analiza, menciona dos de sus características: para ser más precisos, dos de las características que generalmente, pero no siempre, presentan las relaciones de control constitucional. En efecto, parece obvio que los controles constitucionales implican una influencia del órgano controlante sobre el controlado. Pero tal influencia, en primer lugar, no es exclusiva de los controles constitucionales, pues todo control implica, en mayor o menor medida, una influencia, por cuanto señala al controlado las pautas a seguir en lo sucesivo si desea que el resultado del control sea positivo para él. Por consiguiente, y

en tanto que la influencia no es exclusiva de los controles - constitucionales es, aún existiendo efectivamente, inidónea para distinguir los controles constitucionales del resto de los controles. Por otro lado, aún cuando se aceptase que el efecto-influencia es exclusivo de los controles constitucionales y ajeno a los demás tipos de control, la definición del control constitucional en términos de influencia resultaría insuficiente, por cuanto describiría solo una característica del control constitucional, pero no la compleja globalidad del mismo, que comprende otras características sustantivas y especificas. Por lo demás, la definición basada en la influencia ejercida para la determinación de la dirección política excluye de los controles constitucionales algunos que, aún con características específicas, parecen estar incluidos en este campo pero que, por definición, no pueden estar destinados a influir en la dirección política, como son, por ejemplo, los controles de constitucionalidad de las leyes.

Por lo demás, esta definición es, a nuestro juicio, formalmente insuficiente, no solo porque no defina los controles constitucionales en toda su amplitud, sino también porque carece de una referencia jurídica concreta. En efecto, definir el control constitucional sobre la base de la influencia ejercida por unos órganos constitucionales sobre otros conduce a considerar como control todo mecanismo jurídico generador de una influencia, lo que, obviamente, es insatisfactorio



desde una perspectiva jurídica y diluye el concepto de control en cuanto que noción jurídica y, por lo mismo, con un específico y concreto significado jurídico, en un ilimitado conjunto de relaciones interorgánicas que pueden, sin duda, generar una influencia, pero que no pueden ser calificados como de control sino en el determinado número de casos que reúnen las características que son de suyo propias del control jurídico (26).

Siguiendo otra dirección, que entendemos más correcta, GALEOTTI afirma que la constitucionalidad de los institutos de control se deriva de la naturaleza constitucional de la relación en que el poder de control se desarrolla, definiendo como controles constitucionales todos los fenómenos de control jurídico que se encuentran en el ámbito de las relaciones constitucionales (27). En nuestra opinión, lo específicamente característico del control constitucional, lo que le distingue, en efecto, del resto de los controles jurídicos, es el marco institucional en que se desenvuelve el control -- que, en el caso del control constitucional, es el de las relaciones interorgánicas constitucionales. Los controles constitucionales tienen, sin duda, otras muchas características, pero la única que les especifica, la única que no es compartida con el resto de los controles jurídicos, es su ámbito de desarrollo, o, dicho de otra forma, la cualidad de los sujetos del control de ser órganos constitucionales.

Del hecho de que los controles constitucionales --- sean los que tienen lugar entre órganos de carácter constitucional deriva una de las características de los controles --- constitucionales: la de tener lugar entre órganos que no están ligados por una relación jerárquica (28). Ciertamente, no cabe, entre órganos constitucionales, una relación de carácter jerárquico. No es posible afirmar, por ejemplo, que el Parlamento tenga sobre el gobierno una relación de superioridad jerárquica, o que aquel esté jerárquicamente sometido al Tribunal Constitucional: las relaciones entre los órganos --- constitucionales son relaciones de mutua interdependencia que dimanen, precisamente, de su carácter de órganos directamente establecidos por la norma fundamental del ordenamiento y cuya razón última reside en el principio de separación material de las funciones del Estado, traducido constitucionalmente en la existencia de conjuntos de órganos distintos que, en su globalidad, conforman lo que se denomina un poder del Estado. La relación entre los órganos constitucionales se basa, pues, en una separación funcional que los sitúa, a todos ellos, al mismo nivel, y no en una gradación de jerarquías que quebrantaría en su propia base el principio de separación de poderes. La existencia, entre ellos, de relaciones de control obedece al doble objetivo de limitación del poder político y de optimización de la utilización del mismo, que es la pretensión --- última de la Constitución, cuyo objeto último es garantizar la soberanía popular, y no a la existencia de categorías orgá

nicas jerárquicamente diferenciadas que consagren una superioridad de un órgano sobre otro. Como acertadamente ha señalado VIRGA, esta es, precisamente, una de las diferencias que los controles constitucionales guardan con los administrativos, - en los que generalmente se da una relación jerárquica entre - el órgano controlante y el controlado (29).

A modo de resúmen de todo lo anterior, puede, pues, intentarse una aproximación a una definición de los controles constitucionales que señalaría a éstos como una clase específica de controles que se caracteriza, especialmente, por la - calidad de los sujetos del control de ser órganos constitucionales, a lo que podría añadirse como rasgos secundarios la -- inexistencia de una relación jerárquica entre los sujetos de control y la producción, eventual, por el propio control, de una influencia sobre la conducta de los sujetos del mismo.

#### b. Naturaleza jurídica

Existe una cierta controversia respecto de la naturaleza jurídica de los controles constitucionales, controversia que gira alrededor de un único punto: el carácter, jurídico o no, de los controles constitucionales.

La característica común de las posiciones doctrinales que niegan a los controles constitucionales naturaleza jurídica es la de basarse para ello en el parámetro de los controles constitucionales, que no reviste, por lo general, las condiciones de inmutabilidad y predeterminación que, en opinión de estos sectores, son condiciones de las que indispensablemente debe gozar el parámetro para que el mecanismo de control sea calificado como jurídico.

Así, TOSSI señala que es elemento consustancial del control el requisito de la predeterminación paradigmática --- (30). En el mismo sentido, FERRARI apunta que en el campo jurídico la comparación constitutiva del control se opera respecto de una regla predeterminada, que permanece fija e inmutable no solo para una operación de confrontación, sino para una serie infinita de ellas (31). Por consiguiente, para que exista un control jurídico el parámetro debe ser anterior al control y, además, no susceptible de ser modificado ni siquiera por el sujeto controlante (32).

Como es lógico, una postura de este género conduce a la conclusión de que los controles constitucionales no son-

jurídicos. Conclusión, sin embargo, errónea, en nuestra opinión.

Una primera impugnación de la tesis que niega la juridicidad del control constitucional encuentra fundamento en los diferentes tipos de control que existen. Así, existe práctica unanimidad en la doctrina respecto de que una de las divisiones de controles distingue a éstos según lo sean de legalidad (33) o de oportunidad: los primeros controlarían, estricta y exclusivamente, la adecuación de la actividad controlada a las normas jurídicas -generalmente escritas- que disciplinan dicha actividad. En el segundo tipo de control, por el contrario, existe un mayor margen de actuación, tanto para el sujeto controlado, a la hora de desplegar su actividad, cuanto del sujeto controlante, a la hora de enjuiciar la corrección de la actividad controlada. En resúmen, los controles de legalidad se resolverían mediante la simple aplicación de normas jurídicas previstas para el caso concreto, mientras los contrroles de oportunidad se caracterizarían por una libertad-valorativa independiente de toda sujeción legalmente predeterminada.

Un enfoque de este género no puede desconocer que hasta los controles de legalidad, hasta los más rígidos, incluyen criterios subjetivos por parte del sujeto controlante respecto de la interpretación de una norma jurídica o en referencia a la forma de aplicarla al caso concreto. Así sucede con-

los controles de legalidad más estrictos, que no son otros, obviamente, que los procesos judiciales: es evidente que la operación consistente en aplicar una norma a un supuesto implica márgenes de libertad interpretativa, y que, en no pocos casos, la utilización de este margen da lugar a soluciones no toriamente diferentes para supuestos aparente ~~o~~ realmente idénticos. Esta, y no otra, es la razón de que todos los sistemas utilicen mecanismos de homogeneización y unificación de los criterios de interpretación en la aplicación de las normas jurídicas. E igual sucede con los controles de oportunidad: por muy amplio que sea el margen de libertad de valoración, existen siempre unos condicionamientos legales que cercenan una pretendida libertad absoluta o una supuesta valoración fundada, exclusivamente, sobre criterios de oportunidad.

Por consiguiente, la distinción entre los controles de legalidad y los de oportunidad no es válida sino con las pertinentes matizaciones: existen controles con tendencia a reducir el margen de libertad valorativa y a aumentar el margen de aplicación de normas jurídicas preexistentes, igual -- que hay controles tendentes a reducir el bloque normativo a aplicar y a incrementar el margen de libertad de valoración. Control de legalidad y de oportunidad no son, pues, términos absolutos, cuantificables y antagónicos, sino puntos diferentes de una escala entre cuyos extremos hay un continuo. Por consiguiente, y puesto que no se trata de términos absolutos-

y nítidamente identificables, toda contraposición entre ellos calificando al uno de jurídico y no al otro, carece de fundamento.

En realidad, el mismo FERRARI admite la juridicidad de los controles de oportunidad de forma expresa, al señalar que el control de oportunidad es jurídico, porque su parámetro, si bien no tiene la misma rigidez de una norma legislativa, no es por ello cambiante y subjetivo, ni mucho menos arbitrario (34). Y añade que los parámetros no tienen por qué ser, necesariamente, normas legislativas, debiendo considerarse -- también como parámetros preceptos institucionales tales como el deber de buena administración, el principio de justicia -- sustancial, el de logicidad, el de paridad de tratamiento, -- etc., que son, todos ellos, elementos de evidente contenido jurídico (35). Pero, incluso en el más libre de los controles constitucionales, en el control parlamentario, son los principios citados los que deben informar la actuación del controlado y los que constituyen la que el propio FERRARI llama la -- unidad de medida utilizada por el controlante. Como el propio autor señala, los parámetros citados son anteriores e inmutables: lo que es posterior a la actividad controlada y susceptible de alteración no es el parámetro en sí, sino la interpretación que, tanto él, como de la actividad del controlado, realiza el controlante,

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 (36), afirmación que cobra especial sentido en Constituciones que, como la italiana o la española vigente, se caracterizan precisamente por su gran pretensión de normatividad y por su intento de juridificar las relaciones constitucionales hasta el máximo nivel - posible (37). En estas condiciones, como GALEOTTI señala con acierto, la idea de que los controles constitucionales constituyen fenómenos totalmente diferentes del resto de los controles contradice la lógica interna de la expresión y no puede - explicarse sino con la tendencia a considerar muchos fenóme-- nos constitucionales como un hecho heterogéneo a los datos de los otros sectores de la normación (38).

Cabe, en consecuencia, afirmar la naturaleza jurídica de los controles constitucionales. La especificidad de los mismos no reside en su naturaleza extrajurídica, sino en el - menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros o, por decirlo en otros términos, en que el juicio sobre la legalidad de la actuación controlada se ve complementado con un juicio sobre la oportunidad de dicha actividad (39).



### c. Clases

#### 1. La clasificación de controles constitucionales de GALEOTTI

La clasificación que probablemente más extendida se halle hoy en día es la enunciada por GALEOTTI (40). Partiendo de ella, podríamos distinguir las siguientes clases de controles parlamentarios:

##### 1.1. Controles previos y posteriores

Denominados en la doctrina italiana como "preventivos" y "sucesivos" (41). Como se vió más arriba, -- sin embargo, no es posible, desde el punto de vista de la lógica jurídica, un control previo: todo control precisa, como premisa indispensable, la existencia de una actuación previa al mismo que es, precisamente, la controlada. No caben, por lo tanto, -- controles previos. Las medidas previas a una actuación que, eventualmente, se señale para orientar dicha actuación no son, hablando con propiedad, controles de la actuación, sino requisitos de la misma. Tal sucede, en el caso del control parlamentario, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 82, párrafos 2, 3, 4 y 5, respecto de la legislación delegada: no se trata de un control de la misma, sino de requisitos de legalidad que la Constitu

ción establece para que la delegación legislativa - sea válida. De igual forma, resultaría erróneo afirmar que la votación de investidura prevista en el artículo 99 de la Constitución es un control previo sobre la actuación del gobierno, puesto que malamente se puede controlar lo que aún no se ha actuado.- Tal votación no entraña, propiamente, un control -- parlamentario, sobre la actuación de un gobierno que ni siquiera existe, sino una actividad parlamentaria o, más bien, congresual sustantiva y específica, pues es requisito imprescindible que toda actividad de control que exista, previamente, una actividad a controlar.

### 1.2. Controles necesarios y eventuales

La distinción opera aquí sobre el grado de contingencia que afecta al control parlamentario. En efecto, mientras que en unos supuestos, que constituyen numéricamente la mayoría, la actividad de control es potestativa del órgano parlamentario o de sus componentes, de manera que su efectiva producción queda supeditada a la libre voluntad de éstos, en otros casos la intervención de control es obligada, bien porque, lo más frecuente, lo determine la Constitución, bien porque así lo disponga una norma de ran-

go legal. Un ejemplo claro de control eventual lo constituyen, por ejemplo, las preguntas, interpelaciones, mociones, Comisiones de Investigación, etc. Por el contrario, una actividad de control necesaria y directamente derivada de la Constitución es, por ejemplo, la prevista en el artículo 86 del texto constitucional respecto de los Decretos-leyes -- dictados por el gobierno. En fín, un supuesto de -- control parlamentario necesario a raíz de lo previsto en una norma legal que no sea la Constitución -- puede ser, por ejemplo, el del control adicional de la legislación delegada cuando la ley delegante prevé la existencia de dicho control.

### 1.3. Control de legalidad o legitimidad y control de oportunidad

Ya se vió más arriba que la distinción entre ambas clases de control consiste, fundamentalmente, en -- una gradación, siempre relativa, del grado de vinculación con normas preestablecidas o, por el contrario, del grado de libertad que el Parlamento tiene a la hora de adoptar su decisión. Esta gradación y -- por consiguiente, la relatividad de la clasificación es especialmente patente en el caso del control parlamentario. En efecto, los Parlamentos son -- fundamentalmente, aún cuando, como es evidente, cumpl

plan funciones jurídicas y su actividad esté jurídicamente regulada, un órgano político; y lo que más insisto es a los órganos políticos es, precisamente, la libertad de valoración a la hora de tomar su decisión, decisión que se adopta, fundamentalmente, - sobre la base de criterios de oportunidad política, aún cuando, como es obvio, esta libertad de valoración se encuadre en un marco jurídico. Desde esta perspectiva, es posible, desde luego, encontrar en el ordenamiento español, como en otros, controles parlamentarios que implican una absoluta libertad de valoración: por ejemplo, la adopción o no de una moción, o las conclusiones de una Comisión de Investigación. En el extremo opuesto de la escala, por el contrario, no es posible encontrar un control cuyo ejercicio esté absolutamente vinculado y que, -- por lo mismo, lo sea exclusivamente de legalidad. Y ello por una razón muy sencilla: no es competencia de los órganos parlamentarios, en el sistema español, determinar la legalidad de la actuación gubernamental. Para ello el sistema constitucional prevé la existencia de otros órganos que, como los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional, tienen atribuida esa competencia. Un caso claro de lo que acabamos de decir se puede encontrar, por ejem-

plo, en el control parlamentario de la utilización-gubernamental de dictar Decretos-leyes. La Constitución dispone que tal facultad solo puede ser utilizada en caso de excepcional urgencia y necesidad. - Por consiguiente, la necesaria convalidación parlamentaria de los Decretos-leyes habría de entenderse como principalmente encaminada a determinar la efectiva existencia del hecho habilitante previsto en la Constitución. Sin embargo, el acuerdo parlamentario que convalida o no los Decretos-leyes, aunque tiene en cuenta la existencia del hecho habilitante, se adopta fundamentalmente, como más adelante se verá con detalle, sobre la base de criterios de oportunidad. Existe otro órgano constitucional, el Tribunal Constitucional, encargado de pronunciarse, en su caso, sobre la efectiva concurrencia de la excepcional urgencia y necesidad, guiado, en este caso sí, exclusivamente por criterios de legalidad. - Por consiguiente, incluso los supuestos en que el ejercicio del control parlamentario encuentra un máximo grado de vinculación encierran importantes dosis de libertad de valoración de la oportunidad de la decisión a tomar. Cabe decir, en consecuencia, - que si bien existen controles parlamentarios que lo son exclusivamente de oportunidad, no existe ningun-

no que lo sea exclusivamente de legalidad: los controles exclusivamente de legalidad están reservados a los órganos de carácter judicial.

## 2. Otras clasificaciones

Si bien las mencionadas en el apartado anterior nos parecen las más importantes, existen otras clasificaciones de los controles, basadas en diferentes criterios. Así RESCIGNO, (42), basándose fundamentalmente en FERRARI (43), señala una clasificación que afecta concretamente a los controles parlamentarios. En dicha clasificación, además de los ya citados - controles de legalidad o de oportunidad, distingue entre controles sobre un acto singular o una actividad desarrollada durante un período de tiempo más o menos prolongado, debiendo - añadirse a ellos el control sobre las personas, que se verifica cuando el objeto del control es la capacidad o competencia de una persona para desarrollar una determinada labor. Estas - clasificaciones carecen de todo interés que no sea el meramente descriptivo, por lo que no procede aquí extenderse más sobre las mismas.

Para finalizar este apartado procede, sin embargo, - señalar, siquiera sea a modo de mera mención, que la estructura territorial del poder adoptada por la Constitución españo-

la obliga a introducir un criterio de clasificación de los -- controles parlamentarios que resulta novedoso respecto de los hasta ahora reseñados. En efecto, todos éstos tienen en común el ámbito territorial de su ejercicio que, como es lógico, no es otro que el ámbito de la totalidad del territorio del Estdo. No obstante, la Constitución española prevé expresamente una serie de controles parlamentarios cuya nota distintiva -- es, precisamente, que el ámbito de su ejercicio no es el estatal, sino que queda limitado a las Comunidades Autónomas en -- determinados supuestos. Así, el artículo 145 de la Constitu-- ción señala en su número 2 que los Convenios que, eventualmente, se celebren entre las Comunidades Autónomas necesitan de la autorización de las Cortes Generales. Y el artículo 150, -- en su párrafo primero, dispone que las Cortes Generales con-- trolarán las normas legislativas que las Comunidades Autóno-- mas dicten en el uso de la potestad prevista en el propio --- precepto. Como es evidente, estos controles se hallan muy ale-- jados del objeto de este trabajo, pues ni son controles ejer-- cidos sobre el gobierno o sobre la Administración Central del Estado ni, en puridad, su análisis se corresponde con un estudio del control parlamentario sino, más bien, con otro que -- tenga como objeto la distribución territorial del poder, razones por las cuales no procede aquí extenderse más al respec-- to, bastando con dejar constancia de la existencia, en nues-- tro ordenamiento, de controles parlamentarios que cuentan con distintos ámbitos territoriales.

NOTAS AL CAPITULO II



- (1) Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, "Recensione a Salvi", Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1.958, pág. 375
- (2) Ibidem, pág. 374
- (3) En la terminología italiana se la conoce como medida "ostativa", pues se hace hincapié en su efectividad para impedir la prosecución de la actividad controlada -- que se realiza de forma disconforme al parámetro. Creemos, no obstante, que la expresión "punitiva" traduce -- mejor al español el carácter complejo --obstaculización y eventual sanción-- de la expresión italiana, que no quedaría adecuadamente reflejada en el español verbo "obstaculizar".
- (4) Cfr. SERIO GALEOTTI, Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali, Giuffré, Milán, 1.963, pág. 25
- (5) Cfr. SERIO GALEOTTI, voz "Garanzia costituzionale", en Enciclopedia di Diritto, Giuffré, Milán, 1.969, tomo XVIII, pág. 490. Entre nosotros, recoge estas condiciones P. LUCAS VERDU, "Garantías constitucionales", voz -- en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1.971, tomo X si bien con una orientación que parece reducir, al menos tendencialmente, las garantías constitucionales al ámbito de la protección -- de los derechos fundamentales. Entendemos, sin embargo,

que el ámbito de las garantías constitucionales no se limita a la protección de los derechos fundamentales, sino que alcanza a la protección de todos los bienes -- constitucionalmente tutelados. En este sentido, FERRARI, voz "Guarantigie costituzionale", en Novissimo Digesto Italiano, UTET, Turín, 1.968, tomo VIII, pág. 428, señala que "es posible definir la garantía de derecho público en general como el instrumento de tutela asignado a un órgano no agente al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y de los actos de otro órgano agente".

- (6) Cfr. SERIO GALEOTTI, voz "Controlli costituzionali", en Enciclopedia del Diritto, Giuffré, Milán, 1.956, pág. 326
- (7) Cfr. GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico, Zanicelli, Bologna, 1.980, pág. 387
- (8) Cfr. VINCENZO CASULLI, voz "Controllo", en Novissimo Digesto Italiano, vol. IV, pág. 458
- (9) Cfr. FORTI, "I controlli dell'amministrazione comunale" en Tratt. Orlando, vol. II, pág. 608, citado en S. GALEOTTI, voz "Controlli...", op. cit. pág. 321
- (10) Cfr. LUIS SANCHEZ AGESTA, "El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de gobierno y Parlamento en el proceso de decisión", en RAMIREZ, M. (ed.), El control parlamentario en las democracias plu-

ralistas, Labor, Barcelona, 1.978, pág. 178

- (11) Cfr. PIERRE AVRIL, Le régime politique de la Cinquième République, L.G.D.J. París, 1.979, pag. 67
- (12) Cfr. GUIDO ZANOBINI, L'amministrazione locale, CEDAM, Padua, 1.932, pag. 266
- (13) Cfr. FORTI, "I controllo..", op. cit, pag. 608. En el mismo sentido, RESCIGNO, Corso..., op. cit., pag. 386,- apunta que, con independencia de la multiplicidad de -- sentidos del término en el lenguaje popular, en el lenguaje jurídico por control se entiende una actividad -- de "riesame" de la actividad de otros (pag. 386).
- (14) Cfr. CARLO CHIMENTI, Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Giuffré, Milán, 1.974, pág. 38
- (15) Cfr. GIUSEPPE FERRARI, Gli organi ausiliari, Giuffré, Milán, 1.956, pág. 243
- (16) Cfr. FERRARI, Gli organi..., op. cit. pág. 244
- (17) Así lo pone de relieve, por ejemplo, RESCIGNO, Corso... op. cit., pág. 386. FERRARI, Gli organi..., op. cit., pág. 245, añade la necesidad de un parámetro fijo y anterior pero esto, como luego se verá, dista de ser práctico. Por su parte, CHIMENTI, op. cit. pág. 37, destaca

con acierto que el control presupone una obligación del controlado de exponer su actividad al controlante, para que éste proceda a la verificación. Respecto de los llamados controles previos, ver, infra, apartado

- (18) Cfr. GALEOTTI, "Voce..." op. cit. pág. 322
- (19) Ibidem, pág. 326
- (20) Ver, infra, pág. 65 y ss.
- (21) Cfr. ZANOBINI, L'amministrazione..., op. cit. pág. 267
- (22) Cfr. KARL LOEWESTEIN, Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1.964
- (23) Citado en FERRARI, Gli organi..., op. cit. pág. 235
- (24) Cfr. FERRARI, Gli organi..., op. cit., pag. 236
- (25) Cfr. PIETRO VIRGA, Il partito nello'ordinamento giurídico, Giuffré, Milán, 1.948, pág.250
- (26) En el mismo sentido, GALEOTTI, voz "Controllo", op. cit. pág. 323, señala que esta tesis liga a la noción tradicional de control elaborada por los administrativistas la teoría americana de los "checks and balances" y comprende, por lo tanto, todo mecanismo jurídico con los que los órganos constitucionales se condicionan e influyen recíprocamente, por lo que el concepto sería demasiado amplio y demasiado restrictivo simultáneamente.

- (27) Cfr. GALEOTTI, ibidem, pags. 319 y 325
- (28) Ver a este respecto, por ejemplo CONSTANTINO MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, CEDAM, Padua, 1.975, vol. II, pág. 689
- (29) Cfr. VIRGA, Il partito..., op. cit. pág. 252, donde se califica de sustancial esta diferencia entre el control administrativo y el control constitucional
- (30) Cfr. SILVANO TOSSI, La direttiva parlamentare, Giuffré, Milán, 1.969, pág. 83, nota 10
- (31) Cfr. FERRARI, op. cit., pag. 244
- (32) Ibidem, pag. 246
- (33) En la doctrina italiana se emplea la expresión "legittimitá". La correcta traducción del término al español es, sin embargo, legalidad, porque de lo que se habla es de la sujeción del acto a la norma jurídica aplicable.
- (34) Cfr., de nuevo, FERRARI, pág. 250
- (35) Ibidem, pags. 251-252
- (36) En el mismo sentido, VIRGA, Il partito nell'ordinamento giurídico, Giuffré, Milán, 1.948, señala que "el control constitucional es un control jurídico porque jurídica es la potestad de gobierno en razón de la cual los

órganos lo ejercitan, jurídicos los actos en que el control se concreta... y jurídicas las normas escritas y - no escritas que lo regulan".

- (37) Sobre la pretensión normativa y de juridificación de -- las relaciones entre los órganos políticos y, por consiguiente, de todo el proceso político que caracteriza a las Constituciones del llamado parlamentarismo racionalizado, ver, por ejemplo, ESPIN, El régimen..., op.cit.
- (38) Cfr. GALEOTTI, voz Controllo, op. cit., pág. 319
- (39) En el mismo sentido, también, GIUSEPPE CUOMO, Unitá e omogeneità nel governo parlamentare, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1.957, pág. 146
- (40) Cfr. GALEOTTI, "Controlli Costituzionali", op. cit., pág. 328
- (41) Ver, por ejemplo, GALEOTTI, Ibidem, pág. 329
- (42) Cfr. RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico, op. cit., 1.980, pág. 386
- (43) Cfr. FERRARI, Gli organi..., op. cit., pág. 236

CAPITULO III

EL CONTROL PARLAMENTARIO

Como es lógico, la diversidad de conceptos respecto del control jurídico en general ha dado lugar a una correlativa variedad de conceptos de control parlamentario. Esta diversificación del concepto ha provocado que el mismo se haya diluido en una serie de nociones que, si bien son conexas al concepto, no son el control parlamentario en sí, y ha generado dos consecuencias principales. La primera de ellas, que no se sepa con precisión en que consiste el control parlamentario, de tal suerte que, como CHIMENTI ha puesto de relieve (1), se habla de él sin existir un previo acuerdo sobre el significado del concepto. La segunda, y probablemente más importante, que el concepto que nos ocupa se haya asimilado con otros diferentes, de tal suerte que con frecuencia se oye hablar de que el control parlamentario no existe, en realidad, en los sistemas parlamentarios actuales, cuando en realidad no se está hablando del control parlamentario, sino de conceptos relacionados con él.

Procede por ello, en primer lugar, intentar aproximarnos a un concepto de control parlamentario, a una definición del fenómeno que se estudia, tanto conceptualmente como a la luz del ordenamiento jurídico vigente en España. Examinaremos, para ello, la noción que, quizás de forma poco rigurosa, se halla hoy más extendida en la doctrina, para proceder-



a continuación a una crítica de ese concepto y a una formulación de otro que entendamos más adecuado a la realidad del fenómeno. Posteriormente, y una vez delimitadas las posiciones conceptuales, procederemos a analizar cual de las diversas concepciones existentes se adecúa mejor al ordenamiento constitucional vigente en nuestro país.

#### A. CONCEPTO

Puede resultar extraño, a primera vista, que parezca preciso intentar una definición de un concepto tan clave de los sistemas parlamentarios cual es el del control parlamentario, cuya significación puede resultar, a primera vista, carente de dificultades. Sucede, sin embargo, que la propia importancia del concepto, y el hecho mismo de la aparente evidencia inmediata de su significado, han causado una falta de profundización en el auténtico significado del término, cuyos límites y contenido, precisamente por darlos por universalmente sabidos, pocas veces se han intentado precisar.

Esta falta de estudios sistemáticos sobre el objeto de esta tesis (2) ha conducido a una cierta identificación entre el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno que, explícita o implícitamente, está presente en la mayoría de las alusiones que se realizan en la doctrina. Entendemos, sin embargo, que esta identifica-

ción no se corresponde con la auténtica naturaleza del concepto. Realizaremos, por ello, una sumaria exposición de la teoría dominante para, a continuación, exponer nuestras críticas a la misma.

a. El concepto tradicional: el control parlamentario como exigencia de la responsabilidad política del gobierno.

1. Exposición de la teoría

Para la doctrina dominante, el control parlamentario implica en todo caso, como ha puesto de relieve BRUNO (3) la "faculté d'empechêr"; para hablar con mayor precisión, habría que concretar que no solo implica dicha facultad, sino que ésta es, en realidad, lo más trascendental del control parlamentario o, incluso el único control parlamentario. Se trata, en nuestra opinión, de una posición que encuentra su origen en la traslación mecánica al concepto de control parlamentario del concepto de control jurídico, ya visto, que entiende que el momento fundamental de éste es el sancionador y que en las páginas que preceden hemos intentado refutar: si el control jurídico comprende un elemento sancionador, si, además, este es precisamente el elemento más importante de la estructura del control, el control parlamentario encontrará el elemento sancionador de su estructura en la exigencia de la responsabilidad política del gobierno. La consecuencia ló-

gica de esta concepción no puede ser otra que la de ubicar a la exigencia de la responsabilidad política del gobierno no ya como un elemento del control parlamentario, sino como el momento esencial del mismo, aquel de cuya viabilidad depende la propia existencia del control parlamentario en sí mismo -- considerado.

Esta posición, que identifica el control parlamentario con la exigencia de la responsabilidad política del gobierno es, hoy día, la más extendida en la doctrina y cuenta con numerosos y relevantes valedores. Así, DE VERGOTTINI señala que el control comporta el empeño de la responsabilidad política del gobierno (4); GALIZIA afirma que el control está siempre ligado a una medida sancionadora, y que la actividad del control concluye siempre en una intervención, derivando del control una directa consecuencia jurídica en la situación y acción del sujeto controlado, de tal suerte que se está sometido a un control político en cuanto se es políticamente -- responsable (5); DESFEUILLES apunta que el control de la actividad del ejecutivo puede culminar en la exigencia de una responsabilidad ministerial (6); MANZELLA, cataloga como decisiones de control aquellas en las que se hace valer la responsabilidad política del gobierno (7); FENUCCI, en fin, sostiene que el control político se manifiesta en la votación de la moción de censura (8). Entre nosotros, SANTAOLALLA sigue también esta dirección, afirmando que el control implica, indis-

pensablemente, el ejercicio de facultades sancionadoras (9).

Lo característico de esta corriente es su identificación entre el control parlamentario del ejecutivo y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno. Esta identificación es, en algunos casos, absoluta, de tal suerte que no es control sino, precisa y exclusivamente, el acto por el cual se aplica la medida sancionadora, quedando, por tanto, - excluidos del carácter de mecanismos de control parlamentario aquellos que carecen de la posibilidad de generar una sanción para el sujeto controlado. Un ejemplo de lo primero puede encontrarse en GALEOTTI, cuando afirma que el poder de control del Parlamento encuentra su explicitación en los institutos de la confianza y la desconfianza (10); y de lo segundo puede servir la afirmación de BRUNO de que las Comisiones parlamentarias de encuesta carecen de poderes de control en la medida en que, precisamente, no disponen de la capacidad de pronunciarse sobre el otorgamiento o retirada de la confianza parlamentaria al gobierno (11).

En otros supuestos, la identificación entre el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno no es absoluta, sino que se considera que la facultad de remoción del gobierno forma parte de los poderes de control parlamentarios, pero sin excluir de entre ellos otros mecanismos no susceptibles de generar consecuen-

cias sancionadoras para el gobierno, de suerte que se concibe el control como un fenómeno gradual que encuentra su máxima, pero no única, expresión, en la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, que se configura, simultáneamente, como la base del poder de control. Tal es, por ejemplo, la tesis de AMATO, que puede resumirse en su afirmación de que el control se apoya, sobre todo, en la remoción, que es, al propio tiempo, garantía y momento culminante del control (12). - Esta tesis tiene una doble consecuencia: por un lado, hace -- descansar el control sobre la remoción del gobierno -o, más -- precisamente, sobre la posibilidad de la misma-, lo que excluye la posibilidad de la existencia del control parlamentario- del ejecutivo en los sistemas donde el gobierno no es políticamente responsable ante el Parlamento; por otro lado, en la medida en que se entiende a la remoción como momento culminante del control, se la considera parte del mismo, con lo que, - en definitiva, se diluyen los contornos del control, que in-- cluiría así, conceptualmente, tanto a mecanismos con poder -- sancionador como a otros que carecen de él.

## 2. Crítica

La concepción del control parlamentario que hemos - expuesto en el apartado anterior es una traslación al campo - de la relación de control parlamentario-poder ejecutivo de la concepción genérica del control jurídico que expusimos en el-

apartado A del Capítulo anterior, y que entendía el concepto de control como comprensivo de una medida sancionadora que, además, se constituye en el elemento sustancial del fenómeno-controlador. Por consiguiente, vienen aquí a colación todas las críticas que en el apartado citado se realizaron al indicado concepto de control.

A pesar de su amplia aceptación en la doctrina, la equiparación del control parlamentario con la exigencia de la responsabilidad política ha sido modernamente sometida a fuertes críticas. Estas críticas se basan, fundamentalmente, en la inadecuación de esta concepción a la realidad de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo en la actualidad. Esta es, por ejemplo, la orientación de CRICK (13), y también, en un universo jurídico y doctrinal bien distinto, la de BRUNO, quien señala que el control parlamentario, concebido esencial y exclusivamente como moción de censura, no es ya adecuado a la realidad de las relaciones jurídicas y se transforma en una mera abstracción jurídica (14).

Nos parece indudable que estas críticas a la noción tradicional del control parlamentario tienen más que sobrado fundamento. Pero la inadmisibilidad del concepto tradicional no proviene tanto de esta inadecuación a la realidad actual cuanto de su imperfección formal y material.

Desde una perspectiva formal, la equiparación entre

el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política deja sin explicar -además de la convergencia de dos conceptos diferentes en un mismo fenómeno- las relaciones de control sobre el poder ejecutivo en los regímenes donde el legislativo no puede exigir a aquel la responsabilidad política. Situación que se produce no solo en algunos sistemas autoritarios, que no son relevantes, precisamente por su carácter no democrático, para el objeto de este estudio, sino también en regímenes democráticos (15). En efecto, la identificación entre el control parlamentario del gobierno y la exigencia de la responsabilidad política conduce a negar la existencia de un control del ejecutivo por parte del legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes, en los cuales, si bien es cierto que el control se realiza a través de medios diferentes a los usuales en los sistemas parlamentarios, no es menos cierto que existe una actividad parlamentaria de control del ejecutivo, aún cuando esta actividad no pueda desembocar en la remoción del titular de este último poder (16).

Incluso la actividad controladora realizada por el Parlamento en los sistemas parlamentarios resulta insuficientemente explicada por la concepción que criticamos. Ello es así porque, como es sabido, muchos sistemas bicameralistas --entre ellos, el vigente en España- excluyen a la Cámara Alta de la relación de confianza con el gobierno, que se establece

exclusivamente entre éste y la Cámara Baja. De aceptarse la equiparación entre el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política no cabría otra solución que concluir que la Cámara excluida de la relación fiduciaria queda, asimismo, al margen de las funciones de control parlamentario, solución que difícilmente parece admisible y sobre la que nos detendremos en el apartado C de este capítulo

Desde un enfoque material, la noción tradicional del control parlamentario, al identificar a éste con la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, incurre en el mismo error que la noción de control jurídico en que se basa: confundir el control con la garantía, o, lo que es lo mismo, confundir la parte con el todo. Ciertamente, entre la posibilidad de remoción del gobierno y el control de este último existen estrechas relaciones, puesto que es precisamente la posibilidad de la remoción lo que otorga eficacia al control. Remoción y control son los dos elementos de un concepto más amplio, el de garantía, que se articula precisamente sobre la práctica permanente del segundo y la siempre posibilidad de activar la primera. Pero mientras que el control se realiza siempre, la remoción es solo contingente, pues es, exclusivamente, una consecuencia del control realizado con resultado negativo para el ejecutivo: una consecuencia, además, que ni siquiera se produce forzosamente cuando el control revele deficiencias en la gestión gubernamental, pues del control pue-



den seguirse consecuencias menos drásticas que la remoción. -  
Cierto que la posibilidad de la remoción está siempre presente, pero ello no opera sino como un elemento disuasorio que -  
el gobierno debe tener en cuenta a la hora de actuar, de ----  
igual forma que la posibilidad de la pena opera como elemento  
disuasorio para quien piensa cometer un hecho delictivo, pero  
sin que quepa por ello identificar el proceso penal con la pe  
na.

La remoción del gobierno es, por consiguiente, una-  
consecuencia del control operado sobre la actividad del ejecu-  
tivo: con mayor precisión, una posible consecuencia, pues el-  
control puede, también, tener un resultado positivo, deriván-  
dose de él no una medida sancionadora para el gobierno, sino-  
una laudatoria (17). Control y remoción son, por consiguien-  
te, dos conceptos, si bien que relacionados, diferentes, sin-  
que quepa siquiera decir que se trata de una escala gradual -  
que oscila desde los mecanismos de control menos eficaces a -  
los más eficaces, ni tampoco que son niveles diferentes de --  
una misma relación (18).

No se puede aceptar la tesis de la gradualidad por-  
que tanto el objeto como el sujeto y la estructura del con---  
trol y la remoción son totalmente diferentes. En efecto, el -  
objeto del control es la actividad del ejecutivo, en tanto --  
que el objeto de la exigencia de la responsabilidad política-

es la comprobación de la subsistencia de la relación fiduciaria que liga al Parlamento con el gobierno.

Por su parte, los sujetos de uno y otro fenómeno -- pueden también ser diferentes. El control puede afectar tanto a la actividad del gabinete en su conjunto como a la de sus componentes individuales, o, más simplemente, a la de los Departamentos ministeriales que encabezan los distintos ministros, con lo que, de hecho, el control puede tener como sujeto pasivo a un ilimitado número de funcionarios que dependen del ministro. Sin embargo, la responsabilidad no puede ser -- exigida más que a los miembros del gobierno, que son responsables objetivamente, aunque puedan no serlo subjetivamente, no solo de sus acciones, sino también de las de los funcionarios que están bajo su dependencia, según el concepto tradicional de la responsabilidad ministerial (19). No solo eso: en algunos sistemas entre ellos el español, la responsabilidad política no puede ser exigida ni siquiera a los miembros del gobierno individualmente considerados, sino solo a éste en su conjunto (20).

Si los sujetos pasivos del control y la exigencia de la responsabilidad pueden ser diferentes, y generalmente lo son, otro tanto ocurre con los sujetos activos. En efecto, la exigencia de la responsabilidad política o, más precisamente, la remoción del gobierno, es una actividad típicamente colegial, cuya realización corresponde a la Cámara en su conjunto

to, sin que quepa la posibilidad de que los miembros de la Cá ma ra, o un conjunto de los mismos, puedan proceder a la cen su ra de un gobierno. Es cierto que la decisión de remover al go bi er no no puede ser tomada por la totalidad de los miembros - de la Cá ma ra, sino solo por una fracción de los mismos. Pero, en definitiva, el punto de imputación de la decisión es la Cá ma ra en su conjunto, y no los miembros que manifestaron su vo lun tad en ese sentido. Este es, por lo demás, un fenómeno que afecta a la actuación de todos los órganos colegiados, y que en nada afecta al carácter colegial de la decisión. El con tro l, por el contrario, puede tener como sujeto activo a una pluralidad de sujetos diferentes. Así, pueden ser sujetos activos del control la Cá ma ra en su totalidad, los miembros individuales de la misma (21) -como sucede en el caso de pre gun tas, inter pel aciones, etc.- o un conjunto de los mismos, como es el caso de las Comisiones parlamentarias de control e in ves tigación. Por consiguiente, tanto los sujetos activos como los pasivos son, en el control parlamentario y en la remoción del gobierno, diferentes.

Tampoco la estructura del control parlamentario y de la remoción del gobierno son similares. Esta última suele, especialmente en los sistemas que recogen el llamado parlame ntarismo racionalizado, estar sometida a una precisa y rigurosa regulación jurídica en todo lo referente a sus sujetos, -- condiciones, procedimiento y efectos. Por el contrario, la --

pluralidad de los procedimientos de control impide toda regulación que trascienda de una muy general referencia a los sujetos habilitados para realizarlo y a la tramitación de los mecanismos de control. En especial, son abiertamente diferentes los efectos del control y de la remoción: el de esta última no puede ser otro que el cese del gobierno, por lo general jurídicamente regulado en todos sus extremos (22). Por el contrario, el control puede producir, jurídica y políticamente, una pluralidad de efectos, entre los que se encuentra, precisamente, la remoción del equipo gubernamental. La imposibilidad de identificar control y remoción queda aquí meridianamente clara, pues el efecto de un proceso no puede nunca, por -- axioma, ser el acontecimiento en sí.

Por último, tampoco son idénticos los fines de la exigencia de responsabilidad política y del control. El fin de la primera es poner fin a la relación fiduciaria que liga al Parlamento con el gobierno; el del control, por el contrario, es verificar, cara a la opinión pública, si la actuación gubernamental se corresponde con lo que se entiende oportuno en las circunstancias vigentes, precisamente para estar en -- condiciones de determinar si procede mantener la relación fiduciaria o, por el contrario resolverla. BIDEGARAY y EMERIHAN puesto de relieve esta diferencia con elogiada claridad: después de haber controlado la acción del gobierno, la Cámara debe demostrar que aquel no cuenta ya con su confianza (23).

Creemos que las objeciones expuestas son suficientes para convenir en que responsabilidad y control son conceptos jurídicos totalmente diferentes y que en ningún caso - pueden ser equiparados. Se trata, sin duda, de fenómenos conexos, especialmente en la medida en que la responsabilidad es consecuencia del control. Pero esta relación entre una y otro no permite una equiparación; no permite, siquiera, considerar los como aspectos diversos de una misma relación, pues, como hemos visto, ni el objeto, ni los sujetos, ni la estructura - ni el fin de una y otro son similares (24).

b. El concepto propuesto: el control como verificación e influencia

Una tentativa de aproximación a un concepto del control parlamentario adecuado a la realidad actual debe partir de un análisis que examine el marco institucional en que se inserta el control parlamentario. Al mismo tiempo, entendemos que esta tentativa de aproximación será más fructífera si examinamos, separándolos, como si de un proceso se tratara, los diferentes momentos temporales en que se concretan la actividad gubernamental, el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política. A una y otra cosa procederemos - en los apartados subsiguientes.

1. El control parlamentario como elemento constitutivo de la función de garantía constitucional del Parlamento

Ya vimos someramente más atrás cuales son las características de la garantía jurídica entendida en sentido amplio. El concepto jurídico de garantía tiene una manifestación concreta y específica en el campo del derecho constitucional en las llamadas garantías constitucionales, usualmente utilizadas en referencia a la protección de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos (25), pero que son de aplicación a todos los supuestos en los que existe un bien constitucionalmente tutelado, susceptible de ser amenazado y para cuya eventual protección se articulan los medios procedentes (26).

En esta misma línea, FERRARI señala que es posible definir la garantía de derecho público en general como el instrumento de tutela asignado a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y de los actos de otro órgano (27). Es fácil observar que en el supuesto que nos ocupa se dan las condiciones reseñadas. En primer lugar, la función de garantía constitucional del Parlamento es, obviamente, un instrumento de tutela; instrumento de tutela asignado a un órgano, el Parlamento, no agente, y asignado, en fin, con el objetivo de asegurar la regularidad constitucional de las acciones de gobierno.

La asignación al Parlamento de la función de garantía constitucional viene determinada por la especialísima situación que dicho órgano reviste en el entramado constitucional. Situación que, como MANZELLA ha puesto acertadamente de relieve, encuentra su origen en la relación orgánica que liga al Parlamento con el pueblo como cuerpo político, de un lado, y con el Estado-gobierno, de otro, lo que permite imputar a las Cámaras la titularidad de los dos intereses fundamentales que caracterizan la relación gobernantes-gobernados en la --- Constitución (28).

El interés tutelado, por su parte, no puede ser --- otro que el regular funcionamiento de las instituciones constitucionales que conforman el régimen político que el pueblo se ha dado. En efecto, el régimen constitucional se basa en la soberanía popular, y el ejercicio de esta soberanía se articula, como es sabido, sobre la base de la elección periódica de los gobernantes por parte de los gobernados. En los sistemas parlamentarios, más en concreto, el ejercicio de la soberanía se fundamenta en que el Parlamento representa al pueblo, y en que del Parlamento surge, precisamente, un gobierno obligado a actuar de conformidad con la dirección que el Parlamento, al que se imputa la representación popular, considere más adecuado; de esta forma, se pretende conseguir que los gobernantes actúen de acuerdo con los deseos del pueblo, siendo esta la manifestación de que la soberanía reside en este -

último. De esta forma, también, el Parlamento se constituye en el garante de que la actuación de los gobernantes se adecuará a los objetivos constitucionalmente señalados, siendo ésta su función de garantía constitucional y siendo, lógicamente, el bien tutelado el correcto funcionamiento institucional al objeto de asegurar la ejecución de los deseos del soberano. Esta encadenación de mecanismos (29) que están en la base de la función de garantía constitucional del Parlamento -- tiene por objeto en última instancia, pues, la garantía del ejercicio de la soberanía popular por quien está constitucionalmente reconocido como su titular. El interés tutelado por la garantía es, por tanto, el cumplimiento de las previsiones constitucionales y el correcto funcionamiento de las instituciones constitucionales. Como de nuevo señala MANZELLA, los intereses tutelados por la función de garantía constitucional del Parlamento son la permanencia de las condiciones del ejercicio activo de la soberanía popular en la organización del poder político y el interés en una gestión del poder público idónea para instaurar las condiciones de efectiva participación en la organización política, económica y social del país (30).

Complementariamente, el Parlamento cumple también una función de garantía democrática que es instrumental respecto de la función de garantía constitucional: servir de foro de publicidad a la actuación de los poderes públicos, al -



objeto de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer las actuaciones de dichos poderes y su justificación. No es preciso insistir en un punto tan tratado por la doctrina -- especialmente la británica-- como el de la función de caja de resonancia pública que los Parlamentos cumplen en las sociedades democráticas (31). Sí es preciso señalar, sin embargo, -- que los instrumentos de control parlamentario cumplen un destacado papel a este respecto, en la medida en que son mecanismos especialmente idóneos para llevar ante la opinión pública las actuaciones del poder ejecutivo y las opiniones que dichas actividades merecen a los representantes populares, que encarnan a las opciones políticas e ideológicas existentes en el país. Ello ha permitido a LONGI apuntar que los actos de control parlamentario representan una sustancial garantía democrática, por cuanto tienden a llevar a la escena política y delante de la opinión pública actos y actuaciones del gobierno que, de otra forma, permanecerían ajenos al control popular y al conocimiento del país (32). El Parlamento cumple --- así, principalmente a través de su función de control del -- ejecutivo, una tarea fundamental al trasladar al pueblo una información sin la cual no sería posible el ejercicio real de la soberanía popular, puesto que, como ha puesto de relieve DE ESTEBAN, para poder decidir es preciso conocer previamente los términos en que se verifica la decisión (33).

El cumplimiento de estos objetivos precisa inexcusa

blemente, como es lógico, de algo que es común a toda garantía jurídica: los medios precisos para cumplirlos, esto es, - para asegurar que los gobernantes y su actuación van a corresponderse con lo que el Parlamento, en cuanto que punto de imputación de las voluntades de los gobernados, entienda más -- idóneo. Tales medios, que son los elementos propiamente constitutivos de la garantía, son de dos géneros: por un lado --- unos mecanismos encaminados a procurar el exacto conocimiento de la actividad gubernamental y confrontarla con los parámetros establecidos por el propio Parlamento y con los fines señalados en la Constitución; por otro lado, unos procedimientos dirigidos a asegurar que el equipo gubernamental al que, - a raíz de lo desprendido de la utilización de los medios anteriores, no se considere merecedor de la confianza del Parlamento, será sustituido por otro al que el legislativo otorgue dicha confianza.

Forman parte de la garantía constitucional encomendada al Parlamento, pues los dos elementos constitutivos de toda garantía jurídica. En primer lugar, los encaminados a determinar si el órgano agente cuya actuación se pretende garantizar ha vulnerado o no el interés tutelado por la garantía; - en segundo lugar, la medida jurídica destinada a reparar el daño eventualmente causado, sancionar el comportamiento inadecuado a las normas que lo regulan y restablecer la normalidad jurídica.

El primero de los elementos se identifica, en la garantía constitucional encomendada al Parlamento, con el con--trol parlamentario, de igual manera que en la garantía jurídico-penal se equipara al proceso penal. El cumplimiento de la función de garantía constitucional que el Parlamento tiene -- asignada precisa, antes que nada, de un procedimiento idóneo-- para verificar que la actuación del órgano cuya actividad se--pretende garantizar -el gobierno- se adecúa a la voluntad de-- la soberanía popular representada en el Parlamento. El conjunto de estos procedimientos es lo que se conoce con el nombre-- de control parlamentario.

El segundo de los elementos constitutivo de la ga--rantía constitucional del Parlamento -como de toda garantía-- es el destinado a restablecer la normalidad constitucional en la eventualidad de que de la práctica del primero -esto -- es, del control parlamentario- se hubiera deducido la inade--cuación del comportamiento del gobierno a las normas que lo -- regulan. Este elemento, que en la garantía jurídico-penal es la condena, tiene por objeto restablecer la normalidad constitu--cional, materializada en el caso que nos ocupa en una actua--ción gubernamental conforme a los parámetros emanados del Parlamento a los fines constitucionales y, por extensión, en la existencia de una relación de confianza entre el Parlamento y el ejecutivo. En la garantía jurídico-penal el elemento san--cionador y restablecedor del orden jurídico recibe el nombre--

de pena; en la garantía constitucional es el mecanismo que -- permite exigir la responsabilidad política del gobierno o, -- eventualmente, la penal.

Control y exigencia de la responsabilidad son, pues, dos elementos diferentes de un mismo mecanismo, destinado a - garantizar unos bienes constitucionalmente tutelados. Ciertamente que se trata, precisamente por ser elementos de un mismo mecanismo complejo, de fenómenos ligados entre sí; pero ni son idénticos, ni ninguno de ellos se fundamental en el otro: se trata de fenómenos, si bien que complementarios, diferentes. En definitiva, el mecanismo de la garantía tiende a asegurar la dirección política de la comunidad de una forma adecuada a las aspiraciones del titular de la soberanía, lo que comporta necesariamente el control de los representantes sobre la acción del gobierno y la posibilidad de hacerles dimitir de sus funciones cuando están en desacuerdo manifiesto -- con las Cámaras.

## 2. El control como verificación de la actividad del ejecutivo y la responsabilidad política como consecuencia eventual del control

La especificidad del control parlamentario, su independencia respecto de la exigencia de la responsabilidad política del ejecutivo, queda aún más nítidamente de relieve si -

se examina el desarrollo del fenómeno de control parlamentario y exigencia de la responsabilidad desde una perspectiva procesal.

Desde esta perspectiva, el proceso eventualmente -- susceptible de culminar en la exigencia de la responsabilidad política del gobierno es similar al que precede a la determinación de toda responsabilidad en general. Surgen en él tres momentos claramente diferenciados.

El primero de estos momentos es, obviamente, el generador de la presunta responsabilidad: la actividad del ejecutivo. Es precisamente esta actividad la que, ya por comisión, ya por omisión, provoca la iniciación del procedimiento de control y exigencia de la responsabilidad. El primer momento del proceso es, pues, fundamentalmente fáctico: se trata de la producción de un hecho, de la mera realización de la actividad del sujeto pasivo del procedimiento.

El segundo de los elementos, por el contrario, incorpora ya elementos de carácter jurídico y desplaza el protagonismo del proceso del sujeto pasivo al sujeto activo del mismo. En efecto, de lo que se trata aquí es de comprobar --- cual ha sido la actividad del sujeto controlado y de determinar, complementariamente, si dicha actividad es o no adecuada a los cánones que la norman. El objeto de este momento procesal es, por consiguiente, averiguar la actividad del controla

do y reunir todos los elementos que permitan formarse un juicio acerca de la idoneidad o inidoneidad de dicha actividad respecto de los fines propuestos.

De la verificación de la actividad del ejecutivo y el juicio que sobre la misma se forme deriva el tercer momento: el de, a la vista de lo acontecido en los dos anteriores, determinar las medidas a adoptar. Lógicamente, de la fase anterior pueden deducirse tres posibilidades de comportamientos diferentes por parte del órgano controlador: en primer lugar, puede abstenerse de adoptar medida alguna; en segundo lugar, puede resolver la procedencia de adoptar una medida de carácter laudatorio para el órgano controlado; el fin, del control realizado puede desprenderse la necesidad de una medida de carácter corrector o sancionador, que corrija el sentido de la actuación del órgano controlado y sancione lo incorrectamente actuado.

El desarrollo del proceso de determinación y eventual exigencia de la responsabilidad incluye, por consiguiente, tres momentos netamente diferenciados: la fase del hecho que desencadena el proceso, la del juicio sobre el hecho en cuestión y, por último, la de adopción de las medidas procedentes (34).

En el caso que nos ocupa, estas tres fases o momentos están claramente diferenciadas. En su conjunto, conforman

el mecanismo de garantía constitucional encaminado a asegurar el correcto funcionamiento de la regularidad constitucional - en lo referente a la relación entre gobernantes y gobernados. Lo realmente importante a los efectos de este trabajo es, sin embargo, hacer notar que el control parlamentario no es el -- conjunto de las tres fases indicadas, sino solamente una de - ellas.

En efecto, el hecho que inicia el proceso es, obviamente, la actividad del poder ejecutivo. La segunda fase, por su parte, consiste en la verificación de cómo se ha desarro-- llado esta actividad y en la comprobación de si el comporta-- miento gubernamental es conforme a los cánones que la regu--- lan. Esta es, estrictamente, la fase del control parlamenta-- rio: una vez que se ha producido la actuación gubernamental, - el Parlamento indaga sobre los términos en que tuvo lugar, verifica la corrección de la actuación y se forma un juicio sobre ella. Es preciso resaltar que las actuaciones parlamentarias obedecen a un impulso de parte, de manera que la mayor o menor actividad de control no dependerá sino de las iniciati-- vas parlamentarias al respecto.

Esta comprobación, verificación y formación de juicio constituyen la fase del control parlamentario, que se ago-- ta en ellas. Como señala FENUCCI, las funciones de control po-- lítico de las Cámaras consisten en verificar la conformidad--

de las actuaciones del ejecutivo a las directrices políticas de la mayoría o al programa de gobierno (35) que, como veremos más adelante, son los parámetros utilizados por la mayoría parlamentaria para juzgar y controlar la acción gubernamental. Y, entre nosotros, SANCHEZ AGESTA ha señalado que --- control significa verificación o inspección más influencia -- (36). Es con posterioridad a la actuación del control parlamentario cuando tiene lugar la tercera fase del procedimiento de garantía: la adopción de una medida sancionadora que, eventualmente, puede consistir en exigir la responsabilidad política del gobierno. Importa retener que esta tercera fase es contingente y variable en su contenido. Contingente porque, simplemente, las Cámaras pueden determinar que no procede --- adoptar medida alguna, a la vista de la actividad del ejecutivo, en cuyo caso, obviamente, no se daría esta tercera fase; variable en su contenido porque, en el supuesto de que las Cámaras decidan adoptar alguna resolución, ésta puede tener muy diversa orientación: puede ser condenatoria o laudatoria y, dentro de las primeras, puede oscilar en un amplio abanico -- que incluye desde la simple manifestación de la disconformidad de la Cámara hasta la exigencia de la responsabilidad política del gobierno.

Lo más relevante a efectos de este trabajo es, sin embargo, que, como ha quedado demostrado, el tercer momento, el comprensivo de lo que la doctrina italiana denomina momento "conminatorio", no es el control en sí, sino una consecuenu



cia del control. Este se ha operado ya antes, y se agota en la verificación de la actuación del ejecutivo. La exigencia de la responsabilidad política, de producirse, no es una manifestación del control parlamentario del gobierno, sino una de las posibles consecuencias sancionadoras del control parlamentario del que se ha desprendido una opinión negativa de las Cámaras en referencia a la actividad gubernamental.

Por último, la actividad del control implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado. Y ello por una razón muy sencilla: el sujeto pasivo del control es consciente de que su actividad va a ser juzgada y, eventualmente, sancionada por el sujeto activo del control. No solo eso: es consciente, además, de que su actividad será expuesta a la luz pública en confrontación con las opiniones contrarias a ella. Por consiguiente, tenderá a realizar su labor, en la medida de lo posible, de forma que resulte satisfactoria para quien luego ha de juzgarla. Ello implica, lógicamente, que los criterios del controlante, los parámetros de éste, se proyectan sobre el controlado, influyendo en su actividad. Como CHIMENTI ha puesto acertadamente de relieve, la actividad del controlado, esto es, del ejecutivo, se verá influida de una u otra forma según al órgano controlante, el Parlamento, le baste para modificar la actividad gubernamental el ejercicio de sus poderes ordinarios o precise, por el contrario, recurrir a medios extraordinarios -generalmente, -

abrir la crisis gubernamental- para modificar o impedir la actuación del gobierno (37).

No cabe ignorar, con todo, que el control parlamen-  
tario del ejecutivo es, probablemente, el más susceptible de-  
generar una elevada influencia sobre la actuación del sujeto-  
controlado, en razón de las circunstancias específicas que ro  
dean a la relación entre el Parlamento y el gobierno, hasta -  
el punto de que AMATO ha señalado que la especificidad funcion  
nal del control reside, precisamente, en la influencia (38).-  
En efecto, como es sabido, una de las características esencia  
les de esta relación es la de formar parte de un sistema de -  
comunicación que alcanza a todo el país y, en ocasiones, tras  
ciende incluso las fronteras del Estado (39). En estas condi-  
ciones, la publicidad que la actividad de control pueda alcanz  
ar es susceptible de provocar una intensa influencia en el -  
sujeto controlado que le obligue, incluso, a modificar su ac-  
titud inicial si no quiere soportar unos elevados costes polí  
ticos. En efecto, aunque la mayoría de que el ejecutivo goce-  
en las Cámaras le permita, si la cohesión de la mayoría parlam  
entaria y el influjo que sobre ella ejerza el gobierno son -  
elevadas, evadir las consecuencias negativas jurídicamente --  
formalizadas del control -esto es, superar con éxito la exi--  
gencia de la responsabilidad política- la publicidad alcanza-  
da por el mismo puede debilitar los apoyos políticos y socia-  
les del equipo gubernamental en una considerable medida. Espe

cialmente, la actividad controladora puede contribuir significativamente a la formación de la opinión del cuerpo electoral de cara a las próximas consultas electorales. Por consiguiente, un equipo gubernamental que aspire a desarrollar su función sin encontrar resistencias políticas y sociales especialmente activas y que pretenda -y aquí cobra especial relevancia el papel de la mayoría parlamentaria- perpetuarse en el poder el máximo tiempo posible no puede ser ajeno a las consecuencias generadas por el control parlamentario y permanecer al margen de toda influencia proveniente de dicho control. Esto es así hasta el punto de que RESCIGNO ha acuñado el concepto de responsabilidad política "difusa" para referirse al debilitamiento político del gobierno producido por las reacciones políticas y sociales a los actos de control de las Cámaras (40).

Todo control implica, pues, el ejercicio de una --- cierta influencia sobre la actividad gubernamental. Ello no supone, sin embargo, que la influencia sea la principal o, incluso, única manifestación del control, como sugieren algunos autores (41): el objeto principal del control es la verificación de la actuación del gobierno y el enjuiciamiento de la misma, y la influencia que la actividad parlamentaria de control ejerza sobre la actuación del ejecutivo es un efecto derivado, y no originario. Efecto derivado que, como tal, dependerá en intensidad y eficacia de múltiples factores, y muy se

ñaladamente de la cohesión de la mayoría parlamentaria y del grado de subordinación a ésta del equipo gubernamental.

De lo anterior puede deducirse un intento de delimitación del control parlamentario del gobierno que definiría a éste, en términos jurídicos, como la actividad parlamentaria-encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado (42).

La aceptación de esta tentativa de definición del control parlamentario provocará, fundamentalmente, una escisión entre la evaluación de la intensidad y eficacia del mismo y la frecuencia con que los gobiernos son removidos por los Parlamentos o la posibilidad de que lo sean: de hecho, podrá darse la situación de que los gobiernos sean intensamente controlados aún cuando no se exija su responsabilidad política o no quepa posibilidad alguna de que tal exigencia, de plantearse, prospere. El efecto de este concepto de control parlamentario es, fundamentalmente, independizar a éste de la relación de continuo entre el gobierno y la mayoría parlamentaria y de los efectos de dicha relación. Desde esta perspectiva, el control parlamentario no se identifica con la derro-

ta del gobierno, o de sus proyectos, en la Cámara, sino con la actividad parlamentaria encaminada a verificar y enjuiciar la labor gubernamental y dar publicidad tanto a la labor en sí cuanto a los juicios que merece a la Cámara o, más bien, a las fracciones políticas en ella presentes. Desde este enfoque, como señaló CRICK, en forma que, por su expresividad, citamos en el idioma original "control means influence, not direct power; advice, not command; criticism, not obstruction; scrutiny, -- not initiation; and publicity, not secret. Here is a very realistic sense of Parliamentary control" (43). Un sentido del control parlamentario, además de realista, realmente ajustado, desde el punto de vista jurídico, a la especificidad del concepto como elemento de un proceso complejo destinado a garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones constitucionales. Un sentido del control que supera su confusión con ese otro elemento específico del citado proceso complejo que son las consecuencias eventuales del control.

Por lo demás, la especificidad del control parlamentario, su independencia de la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, el carácter de uno y otros como elementos diferentes del más complejo fenómeno de la garantía constitucional asignada al Parlamento, son todos ellos factores que están en la base de lo que se conoce con el nombre de parlamentarismo racionalizado. En efecto, la pretensión de éste-

no es otra que superar un estado de cosas en el cual la utilización de un procedimiento de control parlamentario producía como consecuencia, con demasiada frecuencia, la caída del gobierno, lo que provocaba una elevada inestabilidad gubernamental. El parlamentarismo racionalizado formaliza jurídicamente la diferencia entre el control parlamentario y las consecuencias eventuales de dicho control, consagrando así formalmente la brecha material existente entre el control y su consecuencia más radical, en la medida en que, como BIDEGARAY y EMERIHAN puesto de relieve, la inscripción de las técnicas de control y exigencia de la responsabilidad en un cuadro jurídico-estricto comporta la imposibilidad de que ningún procedimiento de control pueda, por sí solo y sin la satisfacción de --- unos específicos requisitos previos, conducir a la puesta en juego de la responsabilidad ministerial (44). En nuestra opinión, y al contrario de lo que es la posición más generalizada, esta situación no dificulta el control parlamentario sino que, antes al contrario, lo facilita. En efecto, lo que el --parlamentarismo racionalizado dificulta es la exigencia de la responsabilidad gubernamental. Pero el control parlamentario, al desaparecer las eventuales consecuencias no deseadas que - con frecuencia acarrea antes de la formalización jurídica - del procedimiento de exigencia de la responsabilidad política, es más practicable, pues los parlamentarios saben que su utilización de los procedimientos de control no puede conducir, por sí sola, a la puesta en peligro de la continuidad --

del equipo gubernamental.

### 3. Diferencias entre el control parlamentario y otras actividades no legislativas de las Cámaras

La inexistencia de una definición precisa y de generalizada aceptación del control parlamentario y el hecho de que los medios jurídicos de control parlamentario sean, asimismo, idóneos para el desarrollo de otras actividades parlamentarias han contribuido a que, en ocasiones, el control parlamentario se confunda involuntariamente o se identifique voluntariamente con otras actividades no legislativas de las Cámaras. No es ajena a esta situación la clásica tripartición de las actividades de las Cámaras que dividía a éstas en legislativas, financieras y de control, englobando en esta última, por exclusión, todo lo que no pertenecía a las dos primeras. Se trata, sin embargo, de una tripartición obsoleta, adecuada para los Parlamentos de los Estados del siglo XIX pero no ajustada a la realidad del complejo e intervencionista Estado contemporáneo (45).

No es infrecuente, por lo tanto, encontrar autores que no deslindan la función de control y sus medios de otras funciones parlamentarias. En unas ocasiones, esta falta de precisión obedece a la globalidad con que se tratan las funciones parlamentarias en obras de carácter general (46). En otros supuestos, sin embargo, la identificación entre el con-

trol parlamentario y otras funciones deriva de una teoría --- conscientemente sostenida por el autor: tal sucede, por ejemplo cuando se identifica o confunde el control parlamentario con la información parlamentaria, con la inspección parlamentaria o con la función de dirección política del Parlamento.- Por consiguiente, una tentativa de definición del control parlamentario como la expuesta en las páginas precedentes apareja la inexcusable obligación de diferenciar el control parlamentario de las funciones parlamentarias que le son más semejantes, definiendo sus específicos elementos diferenciales.

### 3.1. Diferencias entre la función de control y la información de las Cámaras

La actividad parlamentaria más proclive a ser confundida o identificada con la función de control es la actividad de información, esto es, aquella por mediación de la cual las Cámaras adquieren la información precisa para llevar a -- buen puerto sus diferentes cometidos. En general, las tesis - que van en esta línea, defendidas entre nosotros, por ejemplo por SANTAOLALLA (47), pueden resumirse como sigue: el control implica necesariamente, como elemento constitutivo imprescindible en su estructura, de un elemento sancionador, y el control parlamentario requiere, por lo mismo, de dicho elemento, que no es otro que la exigencia de la responsabilidad política del ejecutivo. Por tanto, no puede ser función de control-



aquella que no es susceptible de aparejar para el controlado una sanción jurídicamente formalizada; como tampoco pueden -- ser medios de control los que no incluyen la potestad sancionadora ínsita al control. Por consiguiente, la actividad que tradicionalmente se ha denominado como de control, no es tal, sino una mera actividad de adquisición de información, de --- igual manera que los medios tradicionalmente denominados "decontrol" -preguntas, interpelaciones, Comisiones de Investigación- no son tales, sino solo medios idóneos para la adquisición de información por parte de las Cámaras. Y, puesto que - la información no es útil en sí, sino solo puesta al servicio de un objetivo, tanto la actividad de información como los medios de la misma son esencialmente instrumentales y polivalentes: instrumentales porque su objetivo no es sino, adquirida la pertinente información, permitir la realización de las -- funciones de las Cámaras; polivalentes porque la información- adquirida puede ser utilizada para cualquier función de las - que realizan las Cámaras. Y, entre ellas, pueden ser útiles - para la realización de la función de control, esto es, para - la exigencia de la responsabilidad política del gobierno.

La impugnación de la equiparación entre el control- parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política - del ejecutivo, que está en la base de la tesis que identifica lo que aquí denominamos control con la actividad de adquisi-- ción de información de las Cámaras, ya se ha realizado en las

páginas precedentes. Por tanto, sólo procede aquí deslindar - claramente lo que es el control parlamentario del ejecutivo - de lo que es una mera actividad de adquisición de información. Existen entre uno y otra, a nuestro entender, diferencias subjetivas y objetivas.

Las diferencias subjetivas se refieren al diferente lugar que las Cámaras y el gobierno ocupan en las dos actividades que nos ocupan. En efecto, es sabido que, en el control parlamentario, las Cámaras se configuran como el sujeto activo del control, y el ejecutivo como el sujeto pasivo del mismo, siendo el objeto del control la actividad desarrollada -- por el sujeto pasivo del mismo. Este reparto de papeles, que resulta intrínseco a la estructura misma del control, no tiene lugar, sin embargo, en la actividad de adquisición de información. Ciertamente, puede suceder que las Cámaras conminen al ejecutivo a que les proporcione información sobre alguna de sus actividades -supuesto, por ejemplo, expresamente previsto en el artículo 109 de la Constitución española- siendo, en este caso, la posición de ambos sujetos similar a la que ocupan en el control. Pero el gobierno puede enviar -y, - de hecho, en la mayoría de los países, lo hace- información a las Cámaras, sobre muy diversos objetos, sin que estas la hayan solicitado previamente, ocupando aquí el ejecutivo el papel activo del proceso y las Cámaras el pasivo, en contra de lo que ocurre en el control. Igualmente, la relación subjeti-

va del proceso de adquisición de información puede establecerse entre las Cámaras y sujetos ajenos al poder ejecutivo, ya porque aquellas así lo deseen, ya porque éstos informen a las Cámaras, "motu proprio", sobre extremos que pueden ser de lo más diverso; en el control, por el contrario, la relación subjetiva no puede, como es obvio, tener lugar más que entre las Cámaras y el ejecutivo, de la misma manera que el objetivo -- del control no puede ser otro que la actividad reservada al ejecutivo y, por el contrario, puede ser objeto de adquisición de información por parte de las Cámaras la actividad de cualquier sujeto público o privado (48).

Desde otras perspectivas, referentes a las características objetivas del control parlamentario y la adquisición de información, también existen entre uno y otra varias importantes distinciones.

En primer lugar, control y adquisición de información se distinguen por su distinto punto de llegada o, dicho en otros términos, por la diferente estructura de uno y otro fenómeno. En efecto, la estructura de la actividad de adquisición de información es simple, en la medida en que la actividad se agota, culmina alcanzando su objetivo, en el momento mismo en que se obtiene la información. Por el contrario, la estructura del control es compleja: implica, desde luego, la adquisición de la información pertinente respecto de la actividad controlada, pues mal podría desarrollarse el control --

sin conocer el curso de su objeto; pero implica, además, una actividad de confrontación entre la actividad controlada y -- los cánones que debieran, en opinión del controlante, regular dicha actividad e incorpora también, por lo tanto, un juicio sobre la correspondencia entre la actividad controlada y la - que hubiera sido deseable en términos ideales.

Adquisición de información y control parlamentario -- tienen, por lo tanto, un primer momento común, pues el pri-- mer momento del control es, precisamente, la adquisición de - información suficiente sobre la actividad controlada (49). Pe ro mientras la actividad de adquisición de información se ago ta en ese primer momento, sin que la siga ninguna valoración, la actividad de control trasciende de la mera adquisición de información, incorporando la citada valoración sobre la acti- vidad de la que se ha obtenido información (50); en palabras de LAVAGNA, mientras la adquisición de información es un mero conocer, el control es un conocer para juzgar (51).

Podría aducirse que lo dicho ratifica la tesis que sostiene la polivalencia de la información parlamentaria; --- ciertamente la información, toda información, es susceptible de ser útil para los más variados fines. Sin embargo, la dife- rencia específica entre el control y la mera adquisición de - información es que cuando se procede meramente a esta última se ignora el fin que se la dará; por el contrario, cuando lo que se está llevando a cabo es control, se tiene una preconce

bida idea de servirse de la información que sobre el desarrollo de actividad controlada se obtenga para formular un juicio sobre la actividad del sujeto controlado. Es perfectamente pensable suponer que un parlamentario, o un grupo de ellos se dirija al ejecutivo rogándole les proporcione información sobre un determinado tema sin más interés que el meramente cognoscitivo y sin poseer ninguna información previa al respecto; parece difícil pensar, sin embargo, que un parlamentario que formula al gobierno una pregunta -y, con mayor razón, una interpelación- carece de toda información previa al respecto: más verosímil es que posee dicha información y que pretende servirse del instrumento de la pregunta para constatarla, emitir un juicio sobre la conducta del ejecutivo y dar publicidad tanto al citado juicio como a la conducta del ejecutivo (52).

Es precisamente en este factor de la publicidad donde reside otra de las diferencias entre el control parlamentario y la mera actividad de adquisición de información. Resulta evidente que el mero acceso a una información no tiene forzadamente por qué llevar aparejado ningún tipo de publicidad; antes al contrario, es lícito pensar que tanto el informante como el informado y, por ende, el proceso de transmisión de información se verían beneficiados si la actividad estuviese rodeada de una discreción que imposibilitase consecuencias negativas tanto para quien entrega la información cuanto para -

quien la recibe. De hecho, cualquiera que conozca el funcionamiento de un Parlamento sabe que parlamentario y grupos parlamentarios están continuamente recibiendo un importante caudal de información sobre las actividades de sujetos públicos y -- privados que no recibe publicidad alguna y que puede, ciertamente, resultar de utilidad para el desarrollo de las diversas funciones parlamentarias, pero que no genera mayores consecuencias. Lo específicamente característico del control parlamentario es, sin embargo, la relevancia pública que adquieren todas sus manifestaciones. Es aquí, en la publicidad, en la proyección pública que alcancen las actividades del sujeto controlado y los juicios que ellas merecen al controlante, -- donde reside una de las mayores virtualidades de todo control en general y del control parlamentario en particular.

Esta característica del control adquiere mayor relevancia aún allí donde, como sucede en las relaciones entre el Parlamento y el ejecutivo, la posición de fuerza del controlado -basada en este caso en el continuo mayoría-gobierno- hace prever que su actividad no genera ninguna consecuencia negativa jurídicamente formalizada. CRICK ha definido de forma sumamente expresiva el papel de la publicidad en el control parlamentario del gobierno: "los gobiernos deben gobernar con la expectativa de que pueden cumplir su periodo legal de mandato...pero con la seguridad de que todo lo que hagan puede ser expuesto a la luz del día...La frase "control parlamentario"-

significa...publicidad, no secreto...El gobierno tomará decisiones con el conocimiento de que tales decisiones, más pronto o más tarde, serán debatidas en alguna de las Cámaras" -- (53). La proyección pública tanto de las actividades del ejecutivo, conocidas a través de los resortes jurídicos puestos a tal efecto a disposición de los parlamentarios, como de las opiniones que tales actividades merecen a los distintos sectores representados en las Cámaras, la publicidad, en definitiva, se configura así como una de las características fundamentales del control parlamentario y, por ende, como una de sus notas distintivas respecto de otras actividades de las Cámaras que, como la de adquisición de información, pueden ofrecerse como similares o idénticas.

Precisamente esta característica de la publicidad deriva, a su vez, otra de las notas diferenciales entre el control parlamentario y la actividad de adquisición de información y que se refiere a los diferentes efectos que no y otra provocan en sí mismos. En efecto, la actividad de adquisición de información no genera otro efecto que ese: que la Cámara o sus miembros han obtenido un determinado caudal informativo. Ciertamente, esa información podrá, luego, ser utilizada para los menesteres que se entiendan oportunos, pero tal cosa es ya ajena a la actividad informativa en sí; ésta, como señala gráficamente GALEOTTI, no actúa sino enriqueciendo la memoria oficial de la Cámara (54).

Por el contrario, el control parlamentario obra sobre el sujeto controlado un importante efecto. Ya vimos que todo control implica una influencia sobre el sujeto controlado, influencia que es especialmente aguda en el caso del control parlamentario (55).

Esta influencia deriva del hecho de que el gobierno debe tener en cuenta, sobre todo, la reacción que la sociedad experimente frente a la publicidad alcanzada, gracias al control parlamentario, por sus actividades y los juicios que sobre ella expresen los otros sectores de la oposición. Si el gobierno cuenta en la Cámara con una sólida mayoría, no entra en lo razonablemente previsible que sufra una derrota parlamentaria; por consiguiente, lo único que tiene que considerar es, a corto plazo, el debilitamiento de sus apoyos provocado por el control parlamentario, que puede dificultar o incluso impedir su tarea de gobierno al incrementar las resistencias sociales y políticas frente a la misma; y, a largo plazo, tiene que prevenirse frente a lo único que le puede hacer perder la mayoría con que cuenta y, por consiguiente, el ejercicio del cargo: una reacción del electorado que, influido por el control realizado por la oposición, altere la relación de fuerzas en la Cámara.

No cabe duda, por tanto, de que el control parlamentario ejerce una considerable influencia sobre el sujeto controlado, que estará en todo momento atento a no proporcionar-



a la oposición la ocasión de generar alguno de los efectos descritos. Influencia que, sin embargo, no ejerce la actividad informativa.

### 3.2. Diferencias entre la función de control parlamentario y la función de dirección política

Otra función que es susceptible de ser confundida con la de control parlamentario es la denominada de dirección política. Excede con mucho de los límites de este trabajo la tarea de definir con precisión en qué consiste la función de dirección política y, sobre todo, de señalar los cauces por los que se articula en un ordenamiento jurídico que, como el español, es aún reciente y carece, por lo mismo, de experiencia práctica y de estudios detenidos al respecto. Por consiguiente, nos basaremos, a la hora de establecer las distinciones entre la función de control y la de dirección política en las orientaciones seguidas al respecto de esta última por la doctrina italiana, la que más detenida y profusamente se ha ocupado de este concepto.

La función de dirección política del Parlamento se caracteriza, en palabras de LAVAGNA, porque tiende a condicionar la acción del gobierno hasta el punto de crearle verdaderas y propias obligaciones (56). Por consiguiente, son actos que se realizan en el ejercicio de la función de dirección política aquellos que, como las mociones, resoluciones parlamen

tarias, etc., plantean al gobierno acciones a realizar u obje  
tivos a cubrir. Corresponden también a este campo, por tanto,  
los actos parlamentarios por los que la Cámara hace suya una-  
orientación política global que incluye tanto los objetivos a  
alcanzar como los medios para ello. Actos de este género son-  
todos aquellos en los que el Parlamento se identifica con un-  
programa político global, como sucede, por ejemplo, en la ---  
aprobación del programa del gobierno, ya sea en el acto de in  
vestidura de este último, ya sea con ocasión de la votación -  
de una cuestión de confianza o moción de censura que incluyan  
los objetivos programáticos del gobierno al que la Cámara ---  
otorga su confianza. En fín, corresponden también a la fun---  
ción de dirección política los actos que implican el otorga--  
miento o la retirada del apoyo parlamentario al equipo guber-  
namental en su conjunto o a algunos de sus componentes singul  
lares, ya que, como ha señalado CHIMENTI, tan importante es,-  
en la definición de la orientación política, la delimitación-  
de los objetivos y medios como la designación de los hombres-  
que han de intentar alcanzar dichos objetivos (57). Entran --  
aquí de lleno, por consiguiente, las actuaciones parlamenta--  
rias relativas a la investidura o renovación de confianza del  
gobierno y, por el lado opuesto, las referentes a la priva---  
ción de confianza parlamentaria. Actos todos ello, como se ve  
rá, ligados muy de cerca con la función de control: unos,-  
porque incluyen la exigencia de la responsabilidad política -  
del gobierno consecuente al control parlamentario; otros, co-

mo la aprobación de los programas de gobierno, porque señalan los parámetros de acuerdo a los cuales la mayoría parlamentaria operará el control parlamentario y a los que, por consiguiente, tendrá que sujetarse en su actuación el sujeto controlado si no quiere exponerse a consecuencias negativas ulteriores al control.

Existen, por consiguiente, numerosas e importantes relaciones entre la función de control parlamentario y la de dirección política. Tal cosa no implica, sin embargo, una identificación entre ambas, pues existen entre ellas importantes diferencias.

Estas diferencias hacen referencia, fundamentalmente, al contenido material de ambas funciones y al grado de vinculación jurídica que los actos de una y otra función implican para su destinatario, esto es, para el gobierno. Por lo que al primer punto respecta, es obvio que el contenido material de la función de control es netamente diferente del de la de dirección política: mientras el contenido de esta última apunta siempre a una delimitación, por parte del Parlamento, de objetivos globales a alcanzar o de actuaciones puntuales a desarrollar, el contenido de la función de control no es sino la verificación de lo ya actuado y de su conformidad a los parámetros existentes en la Cámara. Existen, por tanto, dos notables diferencias. En primer lugar, en cuanto al alcance temporal de la actividad parlamentaria, pues mientras en -

el control se examina lo ya realizado, en la dirección política se define lo que se ha de realizar: el control, por tanto, está enfocado hacia el pasado, mientras la dirección política es siempre una previsión de objetivos situados en el futuro.- En segundo lugar, en cuanto a la actividad material, pues, como TOSSI ha puesto de relieve, la función de control es siempre de confrontación y carece de contenido innovador, en tanto que los actos de la función de dirección no son de confrontación, sino de definición, e imponen al ejecutivo fines y -- obligaciones, incorporando, por lo tanto, un importante elemento innovador (58).

Por otro lado, el ámbito material de una y otra función es también diferente. Como ha señalado CHIMENTI, la función de dirección política se proyecta sobre un ámbito material en el que existe un dominio conjunto del poder legislativo y del ejecutivo; el objeto material de la función de control, por el contrario, debe forzosamente ser de dominio reservado al ejecutivo, puesto que no cabe pensar que un órgano ejercite control sobre una actividad que, siquiera sea parcialmente, entra en su campo competencial, toda vez que la -- ajenidad de la actividad controlada respecto del sujeto controlante es presupuesto imprescindible del control (59).

Por último, entre control y dirección política existen también notables diferencias en orden al grado de vincula

ción que para el gobierno implican los actos de una y otra -- función. En efecto, los actos de la función de control no implican para el ejecutivo otra obligación que la de responder a las demandas del sujeto controlante, no existiendo, por --- otro lado, sanciones relevantes para la eventualidad de incumplimiento o retraso en el mismo (60). Los actos de la función de dirección política, por el contrario, implican siempre, en palabras de MANZELLA, un vínculo para la acción(61): aparejan la definición de fines y obligaciones que el ejecutivo debe - cumplir; definición positiva, al contrario que en el caso del control, de cuyos actos no se desprende obligación positiva - de hacer, hasta el punto de que se ha señalado que el ejecuti- vo no tiene, respecto de los actos de la función de control, - otra obligación que la de no impedir a la Cámara o sus miem-- bros que los lleven a cabo (62).

Para finalizar, existe otra importante diferencia - entre el control y la dirección política: el carácter tempo-- ralmente sucesivo de una y otra actividad y la instrumentali- dad de la primera respecto de la segunda. En efecto, la defi- nición, primero, y el mantenimiento o modificación, después, - de una dirección política determinada precisa de un momento - previo: la determinación del grado en que la dirección políti- ca prefijada ha sido llevada a cabo y la evaluación de los re- sultados que ha proporcionado. Dicho en otros términos, con-- trol y dirección política se desarrollan en momentos secuen--

ciales sucesivos pero siempre, precisamente por sucesivos, diferentes. En otras palabras: el Parlamento define una direc--ción política determinada y, posteriormente, controla la rea--lización que de dicha política lleva a cabo el ejecutivo, confrontando la actuación de éste con la orientación que en su -día estableció la Cámara y desprendiendo de dicha confronta--ción una evaluación tanto de la actuación del ejecutivo en re--lación a los objetivos que se le fijaron cuanto de la adecua--ción de dichos objetivos, y de los medios previstos para al--canzarlos, a la realidad del país. De esa evaluación puede --desprenderse la necesidad de mantener tanto la orientación política definida , que sigue pareciendo correcta, como el equipo gubernamental al que se le otorgó confianza para proseguir dicha orientación; o, por el contrario, puede deducirse la necesidad de reorientar la dirección política definida, que se--ha mostrado inadecuada, o de modificar el gabinete a quien se encomendó la prosecución de dicha dirección, bien sea porque se ha mostrado incapaz de materializar la citada orientación, bien porque ha hecho caso omiso de la misma y ha seguido una--dirección política ajena a la que el Parlamento definió.

En consecuencia, control y dirección política son -fenómenos cronológicamente subsiguientes, siendo el primero -instrumental respecto del segundo. El control sirve, precisa--mente, para comprobar si se sigue la dirección política adop--tada por la Cámara y el grado de idoneidad de la misma, permi

tiendo adoptar las decisiones pertinentes respecto del mantenimiento de la dirección o de los hombres encargados de materializarla.

## B. EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

Una vez analizado el concepto del control parlamentario es preciso estudiar cual es el fundamento constitucional de la existencia de ese fenómeno. Para ello, procederemos en primer lugar, a realizar una exposición de las teorías sostenidas hoy en la doctrina al respecto, seguida de una crítica de las mismas, para, posteriormente, formular nuestra posición.

### a. Teorías existentes: exposición y crítica

#### 1. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la responsabilidad política del gobierno hacia el Parlamento

Esta tesis ha sido sostenida, entre otros, por AMATO, si bien es de una aceptación bastante generalizada (63) - que descansa, fundamentalmente, sobre dos cosas: por un lado, la constatación de que la aparición de la responsabilidad política precede históricamente al control parlamentario, cuyo-

desarrollo parte, precisamente, de la existencia de un ejecutivo cuya continuidad en el desarrollo de sus funciones está supeditada a la pervivencia de la confianza parlamentaria; -- por otro lado, el hecho de que el control cobre todo su sentido, y toda su eficacia, precisamente gracias a la responsabilidad política del ejecutivo, que es el desenlace normal del control ejercitado con resultados negativos para la labor del gobierno y, simultáneamente, la garantía de la efectividad -- del control y de la supeditación del ejecutivo al mismo. Toda esta concepción es muy gráficamente resumida por AMATO cuando señala que el control se funda sobre la responsabilidad política y está, además, destinado a hacer valer ésta (64).

A nuestro entender, esta posición no es correcta, por cuanto hace descansar el fundamento del control parlamentario en lo que, como el propio control, no es sino otro elemento del más complejo concepto de garantía. En efecto, ya vimos que el concepto de garantía incluye tres elementos: la -- producción de un hecho, la determinación de si ese hecho se -- ajusta o no a las normas que disciplinan y la previsión de -- una medida sancionadora o correctora a aplicar si el comportamiento controlado no es conforme a lo previsto. La concepción que ahora nos ocupa ve el fundamento de uno de los tres elementos del concepto de garantía en otro elemento componente -- del mismo concepto. Dicho en otras palabras, encuentra el fundamento del control en lo que no es sino una previsión articu



lada para asegurar que el hecho sometido a control encontrará la respuesta jurídica procedente para garantizar el bien jurídico tutelado.

Trasladada al campo del ordenamiento jurídico-penal la concepción defendida por AMATO, implicaría defender que el fundamento del proceso penal es la sujeción del encausado a la eventual responsabilidad penal, y no la necesidad de determinar la comisión de un ilícito penal y el grado de culpabilidad de dicha comisión. Así entendido, el proceso existiría -- porque existe quien puede ser condenado a una pena y quien -- puede imponerla, y no porque el ordenamiento sancione determinadas conductas, al objeto de tutelar determinados bienes, y prevea un procedimiento para determinar si se ha cometido la conducta sancionada y qué sanción corresponde por ello. En definitiva, pues, se trata de una concepción que desafía la lógica jurídica, pues hace descansar el fundamento de un fenómeno en el punto de llegada jurídicamente previsto en el caso -- de que el fenómeno tenga lugar.

La comparación con el ordenamiento procesal penal -- cobra sentido pleno si se observa que lo que está en la raíz de la teoría sobre el fundamento del control parlamentario -- que ahora nos ocupa es, precisamente, una concepción procesalista del mismo que encuentra su punto de partida en el origen histórico del control parlamentario. Esta concepción procesalista hubiese podido ser defendida en otros momentos his-

tóricos, en los que el control parlamentario era, efectivamente, un proceso penal; no tiene, sin embargo, fundamento alguno en los actuales regímenes parlamentarios.

En efecto, el control parlamentario del gobierno tenía, en sus primeras manifestaciones históricas, carácter de proceso penal. Como ROSSANO ha señalado, el control surge originariamente como un medio a través del cual el Parlamento pudiera evitar que el ejecutivo monárquico, expresión de una -- fuerza política distinta de la parlamentaria y, por tanto, independiente de esta, pudiera ejercitar arbitrariamente sus -- competencias al margen del Parlamento (65). El control se configuraba, así, como una sujeción legal, y no meramente política, de los gobernantes, que encontraba su explicitación en -- la sujeción al "impeachment". Es precisamente esta sujeción -- al "impeachment" donde se encuentra el origen de la responsabilidad ministerial ante el Parlamento (66).

En estas condiciones, el acto cuya comisión desenaba denaba el proceso que hoy llamaríamos de control parlamentario revestía jurídicamente las características de un ilícito-penal, y la eventual consecuencia del proceso desfavorable para el sujeto procesado-controlado era, por consiguiente, la -- imposición de una pena, y no una sanción política o la mera -- privación del cargo. Debe advertirse, sin embargo, que esta -- situación se basaba sobre dos puntos fundamentales: la independencia del poder ejecutivo respecto del Parlamento y la --

emanación del primero de una fuerza política que no era el -- propio Parlamento. Parlamento y gobierno mantenían, por consiguiente, una relación de absoluta independencia, que se manifestaba, primero, en el procedimiento de nombramiento del gobierno, después en la actuación de éste y, por último, en su remoción. Por tanto, el Parlamento se hallaba impedido de escoger a los componentes del gobierno, de determinar la línea-política que éstos debieran seguir en su actuación y de poner fin a su permanencia en el cargo. En consecuencia, el único - límite que el Parlamento podía imponer a la actuación del ejecutivo era la interdicción de la arbitrariedad y de la comisión del ilícito penal: el Parlamento no podía, pues carecía- de poderes para ello, impedir una actuación del gobierno; pero podía juzgar si esta acción era constitutiva de un hecho - delictivo y, en su caso, imponer la pena correspondiente.

En tales circunstancias, el control parlamentario -- -embrionario- no solo era asimilable a un proceso penal, sino que constituía, en sí, un proceso penal. De ahí que se pudiese sostener, con una concepción finalista del proceso, que el fundamento del mismo era la responsabilidad o, más propiamente, la sujeción a la pena. Pero, como es sabido, han variado radicalmente tanto las concepciones del proceso penal como la configuración de las relaciones entre el Parlamento y el ejecutivo. En efecto, la dependencia, cuando menos jurídico-formal, del ejecutivo respecto del Parlamento, que constituye la

clave de bóveda de los sistemas parlamentarios, ha provocado una transformación fundamental del significado del control -- parlamentario, que, de ser un fenómeno accidental, se ha convertido en coesencial a la propia forma de gobierno parlamentario, en la medida en que, como ROSSANO ha señalado, esta -- forma de gobierno configura al poder ejecutivo como expresión de la mayoría de las fuerzas parlamentarias y le sitúa, por lo tanto, como políticamente responsable ante el Parlamento -- (67). Por lo mismo, la independencia que caracterizaba a la -- relación del gobierno con el Parlamento desaparece: aquel no es ya emanación de otra fuerza política, sino del propio Parlamento y es, por ende, dependiente de éste y responsable ante él. Desaparecida la independencia entre ambos sujetos se modifica también la naturaleza jurídica de la relación, que no es ya la existente entre juzgador potencial y potencial procesado, y varía también el fundamento de dicha relación, que no puede ya encontrarse en la sujeción a la pena en su configuración actual, esto es, en la responsabilidad.

## 2. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la facultad de remoción del gobierno

Esta teoría ha sido sostenida fundamentalmente por MICELLI (68). A nuestro entender, esta postura es difícilmente sostenible, desde una perspectiva teórica, porque hace descansar el fundamento de un fenómeno --el control parlamentario--

en lo que no es sino uno, y no el único posible, de los resultados de ese mismo fenómeno: la remoción. Tal cosa implica --pretender que el control se funde sobre algo que es lógicamente subsiguiente y cronológicamente posterior al propio control. Abundando en la comparación con el proceso penal utilizado en la refutación de la teoría expuesta en el apartado anterior, sostener que el fundamento del control parlamentario es el poder parlamentario de remoción del gobierno implicaría, analógicamente, mantener que el fundamento del proceso penal es la facultad del juez de imponer una pena.

### 3. Teoría que encuentra el fundamento del control parlamentario en la relación fiduciaria entre Parlamento y gobierno

Ha sido defendida, entre otros, por GALIZIA (69). - Esta posición encuentra, a la hora de ser defendida, no pocos puntos de apoyo teóricos en la actual configuración de los -- sistemas parlamentarios. En efecto, parece indudable que esta configuración se basa, fundamentalmente, en que el Parlamento otorga su confianza a un equipo gubernamental determinado para que realice una gestión de gobierno cuya dirección política básica es, asimismo, establecida por el Parlamento, el --- cual puede libremente, en cualquier momento, modificar tanto la citada dirección política cuanto la composición personal - del equipo gubernamental al que ha encomendado su materialización. El encargo que el Parlamento realiza al gobierno se funcion

damenta, por consiguiente, en la confianza que las personas - integrantes del ejecutivo merecen al legislativo.

Es en esta relación jurídica-política de confianza- en la que se basa el poder parlamentario de remoción del go-- bierno: éste debe contar, para poder desarrollar sus funcio-- nes, con la confianza de aquel, y, una vez demostrado que ha-- perdido dicha confianza, debe cesar en el cargo. Por consi--- guiente, el Parlamento goza de libre arbitrio para decidir si el gobierno ha utilizado sus poderes con acierto y oportuni-- dad, ratificando o retirando su confianza al ejecutivo exclu-- sivamente sobre esta base, y no sobre la de la inculpación -- por la comisión u omisión de actos punibles y contrarios a De recho (70). De esta suerte, la retirada de la confianza parla-- mentaria al gobierno adquiere todos los caracteres del cumpli-- miento de una condición resolutoria a la que estaba condicio-- nada la permanencia del ejecutivo en sus funciones (71). Con-- dición resolutoria que, como TOSSI ha puesto de relieve, pue-- de ser actuada ya porque el gobierno no responda a la orienta-- ción de las Cámaras, ya porque éstas modifiquen su orienta--- ción política inicial (72).

Es de esta relación de confianza entre el Parlamen-- to y el gobierno, y de la posibilidad que al Parlamento se le otorga de resolver dicha relación, de donde surge el poder -- parlamentario de fiscalizar la actuación del ejecutivo y com--

probar su conformidad a la orientación que prevalece en las -  
Cámaras. Y es, por tanto, del carácter fiduciario de la rela-  
ción gobierno-Parlamento de donde surge el derecho de éste a-  
controlar la acción de aquel, al objeto de poder, con adecua-  
do conocimiento de causa, determinar la pertinencia de mante-  
ner dicha relación o de, por el contrario, poner fín a la mis-  
ma.

De esta forma, en sistemas en los que, como ha seña-  
lado MOHRHOFF, la relación fiduciaria que liga al Parlamento-  
con el gobierno constituye el elemento indispensable para la-  
legitimación constitucional de este último y se configura co-  
mo el título jurídico que le capacita para actuar como tal go-  
bierno (73), parece lógico encontrar el fundamento del con-  
trol parlamentario en esa misma relación fiduciaria. Tanto --  
más si se tiene en cuenta que, precisamente, la relación fidu-  
ciaria imprime a los lazos entre el Parlamento y el gobierno-  
una impronta jurídica específica que, en palabras de AVRIL, -  
excluye toda subordinación de un órgano respecto de otro -al-  
contrario de lo que sucedería en una relación de carácter la-  
boral o funcional- pero, precisamente por excluir toda su-  
bordinación y aparejar una gran autonomía de determinación --  
del gobierno, acarrea también el derecho del Parlamento de --  
controlar al gobierno (74).

Sin embargo, esta teoría, que cuenta con importan--

tes argumentos, presenta dificultades formales que la hacen inadmisibles. Dejaremos a un lado su imposibilidad de justificar el control parlamentario en los regímenes presidencialistas, donde, como es sabido, no existe relación fiduciaria entre Parlamento y gobierno.

Centrándonos exclusivamente en los regímenes parlamentarios, basados en la relación de confianza existente entre Parlamento y gobierno, la teoría expuesta presenta una grave falla de carácter formal. En efecto, de admitirse que el fundamento del control parlamentario es la relación de confianza que liga al Parlamento con el gobierno, se deja sin explicación o, más bien, sin fundamento, el control parlamentario ejercido por aquellas Cámaras parlamentarias que, en los sistemas bicamerales, no mantienen relación fiduciaria alguna con el gobierno, y que, sin embargo, controlan a éste.

Por consiguiente, la teoría que nos ocupa carece de condiciones de universalidad. Es probablemente válida para el ordenamiento italiano, pero inaplicable en otros como el británico, el francés, el alemán federal o, más simplemente, el español

b. Teoría propuesta: el fundamento del control parlamentario es la función de garantía constitucional del Parlamento

Se hace preciso, en consecuencia, hallar un funda-



mento constitucional del control parlamentario que pueda go--zar de proyección universal, siendo válido para la generali--dad de los ordenamientos. Este fundamento no es otro que el -papel que el Parlamento desarrolla en el sistema, esto es, la función de garantía constitucional del Parlamento (75).

En efecto, el fundamento ideológico-jurídico de la función parlamentaria de control de la acción de gobierno reside en la cualidad del Parlamento como ser el representante del titular de la soberanía: de ser, por consiguiente, durante los interregnos que median entre las consultas electora---les, quien ejerce la soberanía por delegación de su titular -originario. De ahí, de ese carácter del Parlamento de repre--sentante del sujeto a quien está atribuida la soberanía, dimana su misión de fiscalizar la actuación de quien, con más razón que nadie, debe responder a los fines expresados por el -soberano. Por su carácter de representante del titular de la soberanía el Parlamento cumple una función de garantía constitucional: asegurar el normal funcionamiento de las instituciones constitucionales y, antes que nada, garantizar la supremacía de la soberanía popular, jurídicamente expresada a los --efectos que nos ocupan en la sujeción del gobierno al Parla--mento.

El control parlamentario del gobierno encuentra, --pues, su justificación ideológico-jurídica en el propio sistema representativo, que es la matriz misma de todo el orden --

constitucional, pues, en última instancia, el control no deriva sino de que el Parlamento es el representante del titular de la soberanía. Como ha señalado AVRIL, el control parlamentario es un derecho del Parlamento en cuanto que titular jurídico de la soberanía que políticamente corresponde al pueblo, derecho al que es correlativo una obligación de los investidos de un mandato electivo de rendir cuentas de su actuación (76). La importancia de esta relación entre el carácter representativo del Parlamento y su función de control es tal que HOGG ha podido decir de ella que se constituye en la teoría política básica de la Constitución (77). Y la especial naturaleza de la misma relación es, precisamente, la que otorga a la responsabilidad política del gobierno, en la que más gráficamente se manifiesta dicha relación su peculiaridad específica: la de, como ha reseñado AVRIL, no derivar de la falta ni del riesgo, implicar la asunción por el responsable de los errores de sus subordinados y tener un objeto que, no siendo ni el castigo ni la reparación simbólica de un daño, consiste en asegurar a través del funcionamiento de los poderes públicos la idea de que los gobernantes están al servicio de los gobernados (78).

C. "EXCURSUS" SOBRE EL CONCEPTO Y FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

a. El concepto

Entendemos que la noción del control parlamentario- que hemos intentado esbozar en las páginas que preceden, y -- que conceptúa al control parlamentario como una actividad de verificación e influencia distinta a la de la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, y susceptible de generar consecuencias diversas, entre las que se cuenta -pero no únicamente- la ruptura de la relación de confianza que liga - al Parlamento con el gobierno, es la noción más adecuada para describir la realidad del fenómeno que se conoce con el nombre de control parlamentario del gobierno. Resta ahora ver si es una noción admisible a la luz del ordenamiento constitucional vigente en España.

El análisis de esta cuestión debe tomar como obligatoria referencia normativa el artículo 66 de la Constitución- y el Título V de la norma fundamental española.

En nuestra opinión, el análisis combinado de las citadas normas y, en especial, el resultante de confrontar el - artículo 66 de la Constitución con el artículo 113 del mismo- texto normativo hace inaplicable, en nuestro ordenamiento, la concepción del control parlamentario que identifica a éste -- con la exigencia de la responsabilidad política del gobierno- o que incluye esta exigencia de la responsabilidad política - como uno de los elementos del concepto de control parlamenta-

rio.

En efecto, identificar el control parlamentario con la exigencia de la responsabilidad política, o incluir a esta última como el elemento sancionador ínsito en el control implícito, a la luz del artículo 113 de la Constitución, mantener que el Senado permanece ajeno a la función de control parlamentario, excluyendolo, por tanto, de la realización de una de las actividades más inherentes a las Cámaras parlamentarias. Esto es así porque, como es sabido, en nuestra norma constitucional la relación de confianza entre el Parlamento y el gobierno se articula exclusivamente a través de la Cámara Baja. En consecuencia, si se sostiene que el control incluye como uno de sus elementos imprescindibles una medida sancionadora y si, por ende, se mantiene que el control parlamentario incorpora como tal medida sancionadora la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, tal y como hemos visto que entiende al control parlamentario la postura tradicional y más extendida, no cabe por menos de concluir que, en el ordenamiento español, el Senado, excluido de la relación de confianza con el gobierno e imposibilitado de aplicar la medida sancionadora -la exigencia de la responsabilidad política del gobierno- que es consustancial al control parlamentario, queda también excluido de la realización de la función de control parlamentario.

A nuestro entender, tal tesis no es de recibo. No lo es, en primer lugar, porque no cabe suponer que el constituyente cree una Cámara para, a renglón seguido, excluirla de una de las funciones inherentes a toda Asamblea parlamentaria, cual es la del control de la actividad del ejecutivo.

Además de ello, es evidente, a tenor de lo dispuesto en el Título V de la Constitución, que esta no ha sido la intención del constituyente, pues la Constitución otorga al Senado la posibilidad de adoptar medidas que, como las conclusiones eventualmente negativas de las Comisiones de Investigación o las mociones, pueden ser constitutivas de una sanción para el gobierno, si bien que de menor intensidad que la exigencia de la responsabilidad política.

Por lo demás, que nuestra norma constitucional no excluye al Senado de la función de control del ejecutivo es algo que la propia Constitución señala con claridad en su artículo 66. En efecto, el citado precepto señala que "Las Cortes Generales... controlan la acción del gobierno". Por consiguiente, no solo es que no se excluye al Senado de la función de control del gobierno, es que la Constitución le asigna expresamente dicha función, pues quien controla la acción del gobierno son "las Cortes Generales" y, por lo mismo, las dos Cámaras que las componen. No cabe duda de que no se trata de ningún error de expresión, pues el planteamiento de la norma-

constitucional es meridianamente claro: las Cortes -esto es, -ambas Cámaras- controlan la acción del gobierno; pero, de entre las dos Cámaras, solo una, el Congreso, puede formalizarla mayor consecuencia sancionadora del control parlamentario, la exigencia de la responsabilidad política del gobierno.

La Constitución española recoge, pues, nítidamente la distinción entre el control parlamentario de la acción gubernamental y las consecuencias, entre ellas las sancionadoras, eventuales del control. No cabe, por consiguiente, sobre la base del ordenamiento constitucional español, identificar el control parlamentario de la acción del gobierno con la exigencia de la responsabilidad política, ni incluir a esta última como elemento constitutivo del control. Tal cosa solo podría hacerse, a la vista del esquema de relación fiduciaria -Parlamento-gobierno vigente en la Constitución, excluyendo al Senado de la función de control. Y ello no es posible por cuanto la propia Constitución asigna al Senado la función, entre otras, de controlar la acción del gobierno.

Entendemos, en consecuencia, que la única noción del control parlamentario del gobierno admisible en nuestro ordenamiento constitucional es la que configura al control como una actividad de verificación de la acción del ejecutivo y de influencia sobre ella. Actividad que puede generar consecuencias diversas, entre las que se cuenta la exigencia de la

responsabilidad política del gobierno, pero siendo ambos, con trol y exigencia de la responsabilidad, fenómenos no solo con ceptualmente distintos e independientes, sino también jurídicamente escindidos "ope constitutione", que asigna los respec tivos cometidos a órganos distintos: el control a ambas Cáma- ras y la exigencia de la responsabilidad política al Congreso de los Diputados. La combinación de ambos elementos, por su - parte, conforma la estructura compleja de la función de garan tía constitucional que el ordenamiento constitucional enco--- mienda, en su conjunto, a las Cortes Generales en cuanto que- representantes del titular de la soberanía.

#### b. El fundamento

##### 1. Inaplicabilidad al caso concreto español de las teorías expuestas

Además de las apuntadas razones teóricas, hay otras de derecho positivo que imposibilitan la aplicación, en el -- concreto ordenamiento constitucional español, de las teorías-- antes descritas sobre el fundamento del control parlamentario del gobierno. Las enunciaremos brevemente.

Es sabido que nuestro vigente ordenamiento articula la relación fiduciaria entre el Parlamento y el gobierno a -- través de una sola de sus dos Cámaras parlamentarias: el Con- greso de los Diputados. El Senado queda, en nuestro sistema,-

privado de competencias en relación a la investidura del gobierno y al caso en sus funciones.

Ello impide hacer descansar el fundamento del control parlamentario, en el ordenamiento español, ni en la facultad parlamentaria de remoción del gobierno, ni en la responsabilidad política del gobierno hacia el Parlamento ni, -- por último, en la relación fiduciaria que liga a Parlamento y gobierno.

En efecto, admitir alguno de los citados fundamentos del control parlamentario conduce, en el ordenamiento español, y a la vista del texto constitucional, a la siguiente alternativa.

- O bien se sostiene que la única Cámara que controla al gobierno es el Congreso, lo que es indefendible a la luz del artículo 66,2, de la Constitución, que encomienda a "las Cortes Generales" -esto es, a ambas Cámaras- la función de controlar al gobierno.
- O bien se defiende que ambas Cámaras controlen al gobierno, pero que el control del Senado no tiene apoyos de carácter ideológico-constitucional, lo que conduce a admitir la existencia de una función-constitucional carente de fundamento.

Por consiguiente, las teorías antes expuestas sobre



el fundamento constitucional del control parlamentario del gobierno no son aplicables, con independencia de los ya citados inconvenientes teóricos, al vigente ordenamiento español.

2. Teoría propuesta: en el ordenamiento español, el fundamento del control parlamentario es la función de garantía constitucional del Parlamento

Se hace preciso, en consecuencia, hallar un fundamento constitucional del control parlamentario que sea de recibo a la luz del texto constitucional vigente en España. La tarea es, desde luego, notoriamente facilitada por la propia Constitución: ésta establece, en el artículo 66,2, que "las Cortes Generales controlan la acción del gobierno y ejercen las demás competencias que les atribuye la Constitución".

Por tanto, el fundamento constitucional del control parlamentario reside, en primer lugar y explícitamente, en el propio artículo del texto constitucional. El control parlamentario de la acción del gobierno es, por lo tanto, una función que las Cámaras -ambas Cámaras- tienen asignada "ex constitutione". Es la propia voluntad del constituyente la que, de forma expresa, atribuye al Congreso y al Senado, entre otras, la función de controlar la acción del gobierno.

Pero la claridad del texto constitucional, el hecho de que sea la misma norma fundamental la que expresamente ---

atribuya al Parlamento la función de controlar la acción del gobierno, no empece para que el mandato constitucional, lejos de ser gratuito, tenga un fundamento claro derivado de la configuración del sistema constitucional: la ya mencionada función de garantía constitucional del Parlamento..

Esta concepción del Parlamento como representante del titular de la soberanía y, por consiguiente, como garante de los intereses generales del soberano, manifestados especialmente en el regular funcionamiento del orden constitucional, es lo que está en la base misma de la tajante asignación constitucional a las Cortes Generales, en nuestro sistema, de la tarea de control parlamentario. Como PECES-BARBA resalta con acierto, "el reconocimiento a las Cortes Generales de la competencia de fiscalización de la acción del ejecutivo supone la consideración de éstas como el poder supremo en nuestra Constitución, es decir, como aquel que recoge más directamente la soberanía nacional que reside en el pueblo"(79). Una afirmación que encuentra su demostración jurídica en la combinación de tres preceptos constitucionales estrechamente vinculados que, a nuestro entender, demuestran que la concepción constitucional responde a lo que aquí se ha expuesto. Por un lado, el artículo 1,2, de la Constitución señala que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado: entre ellos, por consiguiente, el legislativo y el ejecutivo. En segundo lugar, el artículo 66,1, ad--

vierte que las Cortes Generales representan al pueblo español y, acto seguido y en estrecha conexión, el artículo 66,2, --- atribuye a las propias Cortes Generales una serie de competencias entre las que se cuenta el control de la acción del go--bierno. La evidente conjunción entre estos tres preceptos evidencia como es el hecho de que la soberanía resida en el pue--blo, y de que las Cortes representen a ese mismo pueblo, lo - que constituye a estas últimas en órgano de control de la ac--ción del ejecutivo.

NOTAS AL CAPITULO III

- (1) Cfr. CHIMENTI, Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, op. cit., pags. 4-7
- (2) Puesta de relieve, por ejemplo, por GALEOTTI, "Controllo" op. cit., pág. 320
- (3) Cfr. FERNANDA BRUNO, Le commissioni parlamentari in sede politica, Giuffré, Milán, 1.972, pág. 108. La autora señala, sin embargo, que estas opiniones se basan en un concepto de control que no por ser el tradicional deja de estar sometido a fuertes críticas.
- (4) Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, Le funzione delle assamblee parlamentare, Arnaldo Forni Editore, Bologna, 1.975, pág. 194, quien añade que ello no supone la facultad de remoción del gobierno, pues, de hecho, esto último es facultad de la mayoría. Queda aquí expuesto nítidamente por qué se niega la existencia, en la actualidad, del control parlamentario: puesto que éste comporta la exigencia de la responsabilidad política, y puesto que la remoción no es, en la práctica, posible, habida cuenta de que la Cámara está controlada por la mayoría que apoya al gobierno, no existe control alguno.
- (5) Cfr. MARIO GALIZIA, Studi sui rapporti fra Parlamento e governo, Giuffré, Milán, 1.973, págs. 290-300

- (6) Cfr. HENRI DESFEUILLES, Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques, L.G.D.J., París, 1.973, pág. 7
- (7) Cfr. ANDREA MANZELLA, Il Parlamento, Il Mulino, Bolonia, 1.977, pág. 85, y el mismo autor en "Le funzione del Parlamento en Italia", Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1.974, nº 2, pág. 393, señala que "el concepto tradicional del control se basa en dos presupuestos: una responsabilidad a hacer valer y una sanción -la remoción- a aplicar
- (8) Cfr. SALVATORE FENUCCI, I limiti dell'inchiesta parlamentare, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1.968, pág. 41
- (9) Cfr. FERNANDO SANTAOLALLA, El Parlamento y sus instrumentos de información, Edeesa, Madrid, 1.982, pág. 22
- (10) Cfr. GALEOTTI, voz "Controllo..." op. cit., pág. 330
- (11) Cfr. BRUNO, Le commissioni..., op. cit., pág. 102
- (12) Cfr. GIULIANO AMATO, L'ispezione política del Parlamento, Giuffré, Milán, 1.968, pág. 4
- (13) Ver, al respecto, la importante obra de BERNARD CRICK The reform of Parliament, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1.968, especialmente pags. 79 y ss.

- (14) Cfr. F. BRUNO, Le commissioni..., op. cit., pags. 116 y ss.
- (15) Ver al respecto, por ejemplo, y sobre el control parlamentario del gobierno en la España franquista, ANGEL GARRORENA MORALES, El control parlamentario en las Cortes de Franco, Publicaciones del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Murcia, 1.977. En un sentido más general ver LUIS SANCHEZ AGESTA, "Gobierno y responsabilidad", Revista de Estudios Políticos, nº 113-114, 1.960
- (16) Sobre el control parlamentario de la actividad del ejecutivo en el régimen presidencialista de los Estados Unidos ver, por ejemplo, JOHN NOWAK, RONALD ROTUNDA y NELSON YOUNG, Constitutional Law, West Publishing Co. Nueva York, 1.977, pags. 221 y ss. y la bibliografía -- allí citada.
- (17) En el mismo sentido, RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico, op. cit., pág. 427
- (18) Como, siguiendo una extendida idea de la gradualidad del control parlamentario -que puede encontrarse, por ejemplo, en VIRGA, Il partito nell'ordinamento giurídico, op. cit., pág. 255- hace GREGORIO PECES-BARBA, La Constitución española de 1.978, Fernando Torres, Valencia,

1.981, pág. 68, donde afirma que el control parlamentario tiene tres niveles, que hace corresponder con la investidura gubernamental, las preguntas e interpellaciones y las votaciones de censura y confianza. Esta tésis se corresponde, lógicamente, con la que el autor sostiene -a nuestro modo de ver, erróneamente- equiparando el control parlamentario con la censura y la confianza del Parlamento al gobierno en el concreto caso español (pág. 75)

- (19) Ver, para un detenido y brillante estudio de esta teoría en la formulación tradicional británica, SAMUEL E. FINER, "The individual responsibility of Ministers", - en Public Administration, vol. XXIV, 1.956, donde se enumeran exhaustivamente los supuestos en que los Ministros quedan exonerados de la responsabilidad por los actos cometidos por los funcionarios bajo su dependencia.
- (20) Esta situación dió origen a un debate de interpretación constitucional respecto de la moción de reprobación contra varios miembros del gobierno presentada por el grupo parlamentario Socialista del Congreso.
- (21) En contra, CHIMENTI, Il controllo parlamentare..., op. cit., entiende que el control parlamentario es, en todos los casos, una actividad colegial (pág. 30)



- (22) Tal regulación se realiza en la mayoría de los sistemas en la propia Constitución que, especialmente en el caso de las que instauran sistemas racionalizados, suele ser extremadamente precisa en este punto. Pero incluso en los sistemas donde no existe Constitución escrita, como en Gran Bretaña, una serie de conventions determina los supuestos en los que la pérdida de una votación parlamentaria obliga al gobierno a dimitir. Ver, de nuevo, - S.E. FINER "The individual responsibility...", op. cit. pág. 379
- (23) Cfr. BIDEGARAY Y EMERI, "Le contrôle parlementaire", op. cit., pag. 1.639
- (24) En el mismo sentido, AMATO L'ispezione... op. cit., pág. 9
- (25) Ver al respecto, por ejemplo, LUCAS VERDU, "Garantías - constitucionales", op. cit., y la bibliografía allí citada. El concepto de garantía constitucional así entendido tiene, evidentemente, connotaciones con el concepto de garantía institucional.
- (26) Cfr. GALEOTTI, "Garanzia Costituzionale" op. cit., pág. 491
- (27) Cfr. FERRARI, "Garantigie costituzionale", voz en Novissimo Digesto Italiano, UTET, Turín, 1.969, tomo VIII,

pág. 492

- (28) Cfr. ANDREA MANZELLA, "Interrogazione e interpellanza parlamentare", voz en Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, Milán, 1.972, tomo XXII, pág. 412
- (29) Sobre las ficciones jurídicas en el Derecho Constitucional ver NICOLAS PEREZ SERRANO, Las ficciones en el Derecho Constitucional, Imprenta Viuda de Galo Sáez, Madrid, 1.948
- (30) Cfr. MANZELLA "Interrogazione", op. cit., pág. 412
- (31) Ver al respecto, por ejemplo, CRICK, The reform...., op. cit., passim
- (32) Cfr. LONGI, "Elementi di Diritto e procedura parlamentare", op. cit., pág. 169
- (33) Cfr. DE ESTEBAN, La representación...., op. cit., pág. 187
- (34) En el mismo sentido, VIRGA, Il partito...., op. cit., pág. 255, señala que existen tres fases en el proceso de control: la primera, que la Asamblea conozca el comportamiento del gobierno sobre un determinado punto, la segunda, provocando la discusión, comporta un juicio de la Asamblea, la tercera concreta la actuación del Parlamento en un voto de censura o aprobación de la actua---

ción del gobierno. Se observará que el esquema procesal es idéntico. Lo que sucede es que VIRGA denomina control a la totalidad del proceso, mientras que, en nuestra opinión, el control es constitutivo, exclusivamente, de las dos primeras fases mencionadas por VIRGA, siendo la tercera de ellas ajena al control y expresiva de las consecuencias del mismo.

RESCIGNO, por su parte, Corso..., op. cit., -pág. 428, sí coincide plenamente con la opinión aquí --sustentada, al defender un esquema procesal en todo similar al aquí defendido.

- (35) Cfr. FENUCCI, I limiti..., op. cit., pág. 40-41, CARLO LAVAGNA, por su parte, Curso di Diritto Pubblico, UTET, Turín, 1.979, pág. 687, habla de actividades encaminadas "a conocer, al fin de valorar, la actividad del gobierno"
- (36) Cfr. L. SANCHEZ AGESTA, "El régimen parlamentario...", -op. cit., pág. 178
- (37) Cfr. CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pág. 140
- (38) Cfr. AMATO, L'ispezione..., op. cit., pág. 17. AMATO, -sin embargo, unifica control y actividad cognoscitiva -de la Cámara. Ver, infra, nota 85. Ver también VIRGA, -

Il partito..., op. cit., pág. 250, donde se define a -- los controles constitucionales en términos de influen-- cia, y CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pág. 142

- (39) Ver al respecto, por ejemplo JEAN MARIE COTTERET, Gou-- vernants et gouvernés. La communication politique, --- Presses Universitaires de France, París, 1.973, passim. Por su parte, CRICK, The reform of Parliament, op. cit., califica el control parlamentario como "el tono y el am-- plificador de un sistema de comunicación", oponiéndolo de esta forma al "interruptor" de la relación de con--- fianza Parlamento-gobierno que algunos defienden (pág.- 82)
- (40) Ver, al respecto, GIUSEPPE UGO RESCIGNO, La responsabi- litá política, Giuffré, Milán, 1.967, Pags. 113 y ss.
- (41) Como parece pensar PIETRO VIRGA, Il Partito nell'ordina- mento guiridico, Giuffré, Milán, 1.948, pags. 250 y ss.
- (42) CHIMENTI, por su parte, en un sentido muy parejo, defi- ne el control parlamentario, Il controllo..., op. cit., pág. 258, como una función que las Cámaras están obliga- das a realizar mediante pronunciamientos colegiales y - que supone un examen crítico de la actividad reservada- al gobierno a fín de permitir el ejercicio de la fun--- ción de dirección política. Entendemos, sin embargo, que

no es inherente al control el carácter colegial que ---  
CHIMENTI le asigna. Otra definición en la línea aquí --  
sostenida la aporta HENRI DESFEUILLES, Le pouvoir de --  
contrôle des Parlements nordiques, Librairie Général de  
Droit et Jurisprudence, París, 1.973, pags. 7-8, donde  
afirma que "se denomina control parlamentario a una ta-  
rea de vigilancia y orientación que puede tener como --  
consecuencia una intervención contra el acto condenado-  
mediante la exigencia de una responsabilidad".

Hay que señalar que la admisión en la doctri-  
na italiana de un concepto del control desligado del de  
responsabilidad encuentra un obstáculo en la utiliza---  
ción del término "inspección". Ello conduce a que, con-  
frecuencia, no se consideren inspección y control como-  
sinónimos -tal como hace, por ejemplo, LAVAGNA, Diritto..  
op. cit., pag. 688- sino a que se denomine "inspección"  
a la actividad de determinación de la conformidad o dis-  
conformidad de la actividad del ejecutivo con los pará-  
metros establecidos y se reserve el término "control" -  
para la consecuencia de la actividad. Desde esta pers--  
pectiva, el momento esencial de la primera actividad, -  
la de inspección, es la determinación, siendo a este mo-  
mento al que corresponde la sujeción de la contraparte,  
mientras que, por el contrario, el momento esencial del  
control sería la medida, que es consecuencia de la de--

terminación desfavorable, utilizando las palabras de -- ANDREA MANZELLA, I controlli parlamentari, Giuffré, Milán, 1.970, pág. 69. La diferencia entre esta concepción y la que aquí sostenemos no es sólo terminológica -- pues, como las transcritas palabras de MANZELLA ponen de relieve con claridad, esta concepción entiende que el control solo existiría en caso de que el juicio sea desfavorable, cuando lo cierto es, entendemos, que el control existe incluso en el supuesto de que su resultado sea favorable al controlado.

Otra postura, sostenida por AMATO, L'ispezione..., op. cit., passim, especialmente pags. 6 y 14, -- unifica el control con la actividad cognoscitiva o inspectiva propiamente dicha -incluyendo a ambos bajo el rótulo global de "inspección parlamentaria". Ello diluye los términos de control

Entro nosotros, LUIS SANCHEZ AGESTA, "Gobierno y responsabilidad", Revista de Estudios Políticos, nº 113-114, pág. 39, define la responsabilidad política como "la discusión del acierto de los fines propuestos o la procedencia u oportunidad de los actos realizados para alcanzar dichos fines por vías que pueden determinar en su caso, de una manera directa o indirecta, la -

sanción específica de privación del oficio". En nuestra opinión, la definición sería más acertada si se dividiese en dos partes, de suerte que la primera parte de la cita define, en realidad, el control parlamentario, y - solo la segunda alude en sentido estricto a la responsabilidad política.

- (43) Cfr. CRICK, The reform of Parliament, op. cit., pág. 79
- (44) Cfr. BIDEGARAY y EMERI, "Le contrôle...", op. cit., pag. 1.639
- (45) Ver al respecto, por ejemplo, LOEWESTEIN, Teoría de la Constitución, op. cit., pags. 232 y ss.
- (46) Tal cosa sucede, en general, en gran parte de los manuales, donde la distinción entre control e información suele quedar confusa por el escaso o nulo espacio dedicado al tema.
- (47) Ver al respecto, F. SANTAOLALLA, El Parlamento y sus instrumentos de información, op. cit., Pags, 37 y ss. Entre los extranjeros ver, por ejemplo, S. GALEOTTI, -- Introduzione..., op. cit., pags. 83 y ss. en especial pág. 87, donde se distingue la inspección del control - porque aquella carece de la "faculté d'empêcher".
- (48) En efecto, es un lugar común del Derecho Parlamentario-

que el ejecutivo no puede ser sometido a interpelaciones, preguntas, etc., nada más que en los campos directamente incluidos en sus competencias, quedando por lo tanto excluidas del control las actividades de otros órganos del Estado independientes del ejecutivo. Ver, al respecto, por ejemplo, E. WADE y G. GODFREY PHILLIPS, - Constitutional and Administrative Law, Longman, Londres, 1.977, pag. 194. En esta línea, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala que las preguntas e interpelaciones versarán sobre competencias del gobierno.

- (49) Así lo pone de relieve FORTI, I controllli..., op. cit., pág. 607, citado en CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pág. 88
- (50) En el mismo sentido, CHIMENTI, Il controllo..., op. cit.
- (51) Cfr. LAVAGNA, Diritto Pubblico, op. cit., pág. 688
- (52) Ver al respecto ECKEHART STEIN, Derecho político, Aguilar, Madrid, 1.973, pág. 73 y PETER G. RICHARDS, Honourable Members: a Study of British Backbenchers, Faber and Faber, Londres, 1.964, pág. 120
- (53) Cfr. CRICK, The reform of Parliament, op. cit., pág. 80-81
- (54) Cfr. GALEOTTI, Introduzione..., op. cit., pág. 88



- (55) Ver, supra, apartado A.b.2., Capítulo III
- (56) Cfr. LAVAGNA, Diritto..., op. cit., pág. 693
- (57) Cfr. CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pág. 141
- (58) Cfr. SILVANO TOSSI, La direttiva parlamentare, Giuffré, Milán, 1.969, pág. 90
- (59) Cfr. CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pags. 54-55
- (60) Ver, al respecto, infra, apartado A.b., Capítulo V
- (61) Cfr. ANDREA MANZELLA, I controlli parlamentari, pág. -- 123, citado en CHIMENTI, Il controllo..., op. cit. pág. 47
- (62) Cfr. MANZELLA "Interrogazione...", op. cit., pág. 408
- (63) Cfr. AMATO, L'ispezione..., op. cit. págs 252 y 55
- (64) Ibidem, pág. 12. El propio AMATO señala en otro lugar -pág. 4- que la remoción es, a un tiempo, garantía y momento culminante del control
- (65) Cfr. ROSSANO, Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo, op. cit., pág. 172
- (66) Cfr. GEOFFREY MARSHALL y GRAEME C. MOODIE, Some problems of the Constitution, Hutchinson University Library, Londres, 1.967, pág. 59

- (67) Cfr. ROSSANO, Partiti..., op. cit., pág. 173
- (68) Cfr. VINCENZO MICELLI, Diritto Costituzionale generale, Milán, 1.898, pags. 212 y 213, citado en CHIMENTI, Il controllo..., op. cit., pág. 96
- (69) Cfr. GALIZIA, I rapporti..., op. cit., pags. 299 y ss.
- (70) Cfr. SANCHEZ AGESTA "Gobierno...", op. cit., pág. 98
- (71) En el mismo sentido, CARLO PAPPAGALLO, "Le funzione del Parlamento nella tradizioni culturali e nella realtà materiale", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Atti del Convegno del Gruppo parlamentare Radicale, Giufré, Milán, 1.979, pág. 206, y también C.-MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, op. cit., pág. 539, y PAOLE BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1.973, pags. 446-447
- (72) Cfr. TOSSI, Diritto parlamentare, op. cit., pág. 373
- (73) Cfr. F. MOHRHOFF, Rapporti fra Parlamento..., op. cit., pág. 78
- (74) Cfr. PIERRE AVRIL, "Pouvoir et responsabilité", en VARIOS, Mélanges offerts a GEORGES BURDEAU, L.G.D.J., París, 1.977, pág. 17
- (75) Sobre la función de garantía constitucional del Parlamento y su relación con el control parlamentario ver --

MANZELLA, especialmente "Interrogazione e interpellanza", op. cit., pág 412. Ver también, sobre el Parlamento en el sistema constitucional español, su trabajo -- "las Cortes en el sistema constitucional español", en La Constitución española de 1.978, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, Civitas, Madrid,

- (76) Cfr. AVRIL, "Pouvoir...", op. cit., pág. 10
- (77) Cfr. QUENTIN HOGG, The purpose of Parliament, Blendford Press, Londres, sin fecha, pág. 144
- (78) Cfr. AVRIL, "Pouvoir...", op. cit., pág. 9
- (79) Cfr. PECES-BARBA, La Constitución española de 1.978, op. cit., pág. 68

SEGUNDA PARTE

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

CAPITULO IV

ASPECTOS TEORICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

Y SUS MEDIOS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

A. CARACTERISTICAS GENERALES DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL  
GOBIERNO EN LA CONSTITUCION DE 1.978

En los capítu--  
los que preceden se ha examinado cómo el sector dominante y -  
más extendido en la doctrina del Derecho Constitucional y de-  
la Ciencia Política coincide en la afirmación de que en los -  
modernos sistemas democráticos de corte parlamentario no exist  
te en la práctica, y más allá de las declaraciones constitu--  
cionales, un control parlamentario del gobierno que sea real-  
y efectivo. En esos mismos capítulos se ha puesto de relieve-  
cómo tran trascendental afirmación tiene su origen en la ident  
tificación entre el control parlamentario del gobierno y la -  
posibilidad, tanto jurídica cuanto realmente efectiva, de de-  
ribal al gobierno por medio de una votación parlamentario de-  
censura. Hay que añadir a esa identificación la constatación-  
de que, a partir de la II Guerra Mundial, la consolidación de  
los sistemas de partidos, asentada sobre la sólida vertebra--  
ción de partidos rígidamente disciplinados, ha permitido a --  
los sucesivos gobiernos, salvo en circunstancias excepciona--  
les, gozar del apoyo de la mayoría parlamentaria. Esta estabil  
lidad asegurada ha conducido a la generalización de las teo--  
rías que niegan la existencia efectiva, en nuestros tiempos,-  
de un control parlamentario de los gobiernos en los regímenes  
parlamentarios occidentales, teorías que se apoya, a mayor --  
abundamiento, en los datos estadísticos que indican el escaso

número de gobiernos derribados por causa de una votación parlamentaria de censura.

Creemos haber demostrado en las páginas precedentes que el control jurídico en general, y el control constitucional en particular, no son unívocamente identificables con la sanción a que el ejercicio del control puede, eventualmente, dar lugar. De aceptarse esta premisa, se deduce de ella que el control y la medida correctora eventualmente subsiguiente son fenómenos, si bien que sucesivos y relacionados, epistemológicamente diferentes. Se sigue de ello que el control es una entidad autónoma de la sanción y con un peso específico propio. Ello supone que el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno son fenómenos diferentes, teniendo aquella entidad propia con independencia de que luego se materialice o no ésta. La asunción de esta tesis descabeza por completo, como es evidente, los apoyos lógicos, jurídicos y científico-políticos que están en la base de las teorías que afirman que el control parlamentario del gobierno carece, hoy, de una eficacia práctica real.

Lo que, en todo caso, parece incontestable, como se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes, es que en el actual ordenamiento constitucional español el control parlamentario del gobierno y la exigencia de responsabilidad jurídica del gobierno son fenómenos independientes, aunque ---

interrelacionados. En efecto, la combinación del artículo 66- de la Constitución con los artículos 99 y 113 del mismo texto normativo configuran al control parlamentario y a la responsabilidad política del gobierno como realidades jurídico-constitucionales diferentes que cuentan con sujetos activos no totalmente idénticos -aunque el pasivo sea el mismo en ambos casos-, que operan por medios jurídicos y políticos diferentes y que, en definitiva, acarrearán también consecuencias jurídicas y políticas de diversa índole.

Partiendo de estas premisas, creemos que se puede afirmar que la extendida teoría de la inexistencia real del -- control parlamentario del gobierno está lejos de -- constituir una descripción acertada de la evolución de los poderes de control sobre el gobierno que las constituciones contemporáneas conceden a los Parlamentos. Por el contrario, entendemos que, una vez liberado el control parlamentario de la sujeción que para él implicaba su equiparación con la exigencia de la responsabilidad política del gobierno y constituido como fenómeno constitucional de carácter autónomo e independiente, es fácil observar que las Constituciones actuales conceden a los Parlamentos una serie de poderes de control que -- es, cuantitativa y calitativamente, notoriamente superior a -- los recogidos en las Constituciones precedentes. Lo que hasta la segunda postguerra era un acontecimiento habitual, el que un gobierno sea derribado por el Parlamento, es hoy un suceso



menos frecuente, pero ello no se debe tanto a la inexistencia de control parlamentario como a los mecanismos que rigen el funcionamiento del sistema de partidos. Pero también es cierto que, aunque ello no acarree como consecuencia el éxito de una moción de censura, los gobiernos y las Administraciones por ellos encabezadas están hoy sometidos a un control parlamentario cuya extensión e intensidad son notablemente superiores al que ejercían las Cámaras del período de entreguerras.

Esta tendencia general del constitucionalismo contemporáneo se evidencia, quizás con mayor vigor que en ninguna otra, en la Constitución española de 1.978. En efecto, a su preocupación por garantizar una estabilidad gubernamental que evite los problemas provocados por las caídas sucesivas de gobiernos sin alternativa (1), la Constitución ha unido otra preocupación mucho menos destacada por los diferentes tratadistas: la de que ese gobierno al que se ha rodeado de mecanismos jurídicos que posibilitan su estabilidad sea, sin embargo, un ejecutivo cuya actividad esté sometida al control de las Cámaras. De esta forma, la característica más acusada de la Constitución española en orden a la regulación del control parlamentario del gobierno, y también la más importante en cuanto constituye la matriz de todas las demás, es la de que dota a las Cortes de un bloque de poderes de control parlamentario sobre la actividad gubernamental, bloque de poderes que excede con mucho de ser una mera repetición de los --

medios de control e información que los ordenamientos parlamentarios clásicos concedían a la institución parlamentaria.

La existencia de lo que hemos dado en denominar bloque de poderes de control viene, precisamente, determinada -- por la existencia en la Constitución de una serie de normas -- que, aún dispersas por la globalidad del texto normativo y no concentrados en una única parte del mismo, tienen, evidentemente, una única razón de ser: la de dotar a las Cortes de mecanismos de control sobre la actividad gubernamental y administrativa en cantidad y eficacia suficientes para garantizar que el órgano representativo por excelencia esté en condiciones de asegurar que la actividad del poder ejecutivo responde a la orientación expresada por la voluntad popular. La existencia de este bloque es, por consiguiente, una consecuencia directa del papel de garantía del sistema que el Parlamento adopta en el sistema constitucional español y, desde el punto de vista funcional, supone una evidente compensación de las garantías de estabilidad y predominio que la Constitución concede al poder ejecutivo.

Lo expuesto en las líneas anteriores no implica, -- sin embargo, que pueda hablarse, en el sistema español, de lo que en otros ordenamientos, y concretamente en el italiano, -- ha sido denominado como "centralidad" (centralité) de la institución parlamentaria, refiriéndose al papel central del Parlamento como eje alrededor del cual giran todas las institu--

ciones del sistema. En primer lugar porque tal centralidad, - de existir, no podría predicarse del Parlamento en su conjunto, sino exclusivamente del Congreso de los Diputados que, como es sabido, ocupa un lugar preeminente sobre el del Senado - en el conjunto del sistema y, desde luego, en lo referente al control parlamentario del gobierno, donde las más importantes competencias están reservadas al Congreso. Pero no cabe, so--bre todo, hablar de tal centralidad porque en el sistema con--formado por la norma constitucional la primacía en la elabora--ción y ejecución de la orientación política corresponde al e--jecutivo ( 2). Es precisamente la atribución al ejecutivo de--esta preponderancia la que mueve a la Constitución a dotar al legislativo de poderes de control suficientes para asegurar - que la orientación política, fundamentalmente diseñada y puesta en práctica por aquel, responda a los deseos manifestados--por la voluntad popular y materializados en la fuerza alcanza--da en las Cortes por cada uno de los grupos políticos que, a--tenor del propio texto constitucional, concurren a la manifes--tación de la voluntad popular.

Pues bien, el bloque de poderes de control que la - Constitución otorga al Parlamento cuenta con una serie de ca--racterísticas que, en su conjunto, son precisamente las que - le dotan de una especificidad propia y permiten asegurar que--las facultades de control son, con mucho, muy superiores a --las reconocidas en las Constituciones precedentes. Tales ca--

racterísticas son:

- a) La gran extensión del campo de actuación del control parlamentario.

En efecto, éste no se reduce al ámbito clásico de la actividad gubernamental en sentido estricto, sino que alcanza a áreas no siempre sometidas al control parlamentario como, por ejemplo, la actividad de la Administración del Estado y de organismos autónomos de ésta, las normas con fuerza de ley emanadas del poder ejecutivo o la actividad de las Comunidades Autónomas. Igualmente, el control parlamentario se extiende sobre facultades que la Constitución otorga, en casos puntuales, al gobierno, bien directamente, bien mediante la previsión de que una norma legal pueda hacerlo, como, por ejemplo, sucede con lo previsto en el artículo 55,2, respecto de la suspensión de determinados derechos individuales para personas determinadas.

- b) La gran intensidad y penetración de las facultades de control parlamentario previstas en la Constitución. Esta característica queda de manifiesto, sobre todo, en los terrenos en que el control parlamentario no se ejerce sobre la ac-

tuación del gobierno, sino, en sustitución de la facultad controladora del gobierno sobre órganos de la Administración. Tal sucede, por ejemplo, - en el caso de la radio y la televisión públicas, cuya actuación es controlada por órganos como el Consejo de Administración del Ente, de designación fundamentalmente parlamentaria, y la Comisión de Control de RTVE existente en el Congreso. El control parlamentario opera aquí, pues, como control sobre la actividad administrativa, con autonomía específica respecto del tradicionalmente conferido al gobierno. La intensidad potencial del control parlamentario se evidencia, así mismo, en las amplias facultades concedidas a las comisiones parlamentarias de investigación o en las competencias atribuídas a un órgano que, aún no siendo directamente parlamentario, si es, tal como lo define la Constitución, un comisionado del Parlamento elegido por éste: el Defensor del Pueblo.

- c) El bloque de poderes de control parlamentario se caracteriza, igualmente, por la importancia de los efectos derivados del ejercicio del control. En efecto, la tendencia de la norma constitucional es la de que, en todos los casos en que ello

sea posible, el control parlamentario surta unos efectos jurídicos concretos que excedan del carácter meramente político y de formación de la voluntad del electorado con vistas a futuras consultas que tradicionalmente se ha atribuido al control parlamentario. Esta tendencia queda especialmente de relieve en supuestos como el control parlamentario de las facultades normativas del ejecutivo, la autorización y control de los estados de excepción y sitio y la celebración válida de Tratados y Convenios Internacionales.

- d) Una de las más acusadas características de la regulación constitucional del control parlamentario de la actividad gubernamental es la introducción, en un sistema parlamentario, de mecanismos de control que tradicionalmente han alcanzado su máxima eficacia en los sistemas presidencialistas. Esta introducción es evidente, por ejemplo, en el caso de las Comisiones de Investigación parlamentarias y de los amplios poderes a ellas concedidos, que incluyen la obligación de todos los ciudadanos de comparecer ante ellas a su requerimiento. Se refuerza así la línea, ya iniciada por otras Constituciones, de incorporar a los instrumentos de control de los sistemas parlamentuarios

tarios otros que han demostrado su funcionalidad en los sistemas en que han sido utilizados.

Del exámen de estas características generales puede deducirse sin temor a error, por tanto, que la Constitución - española otorga al Parlamento poderes de control en cantidad y calidad suficiente para que el órgano representativo pueda desarrollar, instrumentándolos, una eficaz labor de control de la actividad gubernamental y administrativa. Procede ahora examinar en concreto cada uno de estos medios de control.

## B. LAS PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y COMISIONES DE INVESTIGACION COMO MEDIOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

### a. Las posiciones doctrinales que niegan este carácter

La calificación de un instrumento jurídico y, en este caso, parlamentario, como medio de control viene prejuzgada por cual sea el concepto de control en general, y de control-parlamentario en particular, que se acoja como más correcto.- Por consiguiente, el calificar a las preguntas e interpe<sup>l</sup>aciones como medios del control parlamentario o, por el contrario, el excluirlas de ese carácter no depende, en última instancia sino de lo que se entienda como control parlamentario.

Esta evidente relación entre el concepto de control parlamentario y los instrumentos jurídicos a los que se otor-

ga el carácter de medios de control ha sido la causa de un -- cierto giro doctrinal en la concepción de los medios del control parlamentario. Tradicionalmente, las preguntas e interpelaciones han sido consideradas como tales, sin que surgiesen, siquiera, posiciones que cuestionasen este extremo ( 3 ). Sin embargo, esta concepción de los institutos que nos ocupan ha sido criticada y calificada de superada ( 4 ).

Las posiciones doctrinales que niegan a preguntas e interpelaciones parlamentarias el carácter de medios del control parlamentario lo hacen partiendo de la base de que la actividad de control implica necesariamente el ejercicio de facultades y consecuencias sancionatorias para el sujeto pasivo del control ( 5 ). Como quiera que ni las preguntas ni las interpelaciones acarrean, por sí mismas, medidas sancionadoras, su carácter de medios de control quedaría no ya en entredicho, sino carente de toda base. Su tradicional concepción como medios de control no obedecería por tanto, sino a la inexistencia de un análisis profundo del control parlamentario, análisis que, una vez realizado, conduce a la conclusión de que, -- lejos de resultar medios de control, no son más que instrumentos de información e inspección parlamentaria ( 6 ). RESCIGNO, incluso, afirma de la pregunta en concreto que "en rigor no -- es siquiera inspección, porque el interrogante depende totalmente de la respuesta del interrogado y no puede cumplir ninguna actividad autónoma e independiente" ( 7 ).



Otras posiciones doctrinales, no tan drásticas, admiten que preguntas e interpelaciones gocen de un carácter polivalente. Se trataría, con todo, de una polivalencia claramente sesgada hacia la actividad informativa o de inspección, pero sin que ello excluya la posibilidad de que, en determinados casos, la información proporcionada por la pregunta o la interpelación pueda ser utilizada a la hora de accionar alguno de los instrumentos de control, aún cuando el uso, en sí mismo, del medio citado no pueda implicar, en ningún caso, una medida de corrección o innovación de la actividad del gobierno (8). Se advierte, pues, que la polivalencia que supuestamente se admite no lo es del medio en sí, sino del resultado de la utilización del mismo: lo que se reconoce polivalente no es, por ejemplo, directamente la pregunta en sí, sino la información que, eventualmente, pueda obtenerse de la contestación gubernamental a la pregunta.

b. Crítica de estas posiciones: las preguntas interpelaciones, y Comisiones de Investigación son medios de control

En nuestra opinión, las posiciones expuestas, que niegan a preguntas e interpelaciones parlamentarias el carácter que tradicionalmente se les había atribuido de medios de control parlamentario, carecen de fundamento si se realiza un análisis riguroso, que trascienda de la mera apariencia superficial, de las funciones que realizan estos institutos. La --

crítica de las posiciones antes expuestas, y la defensa del carácter de medios de control parlamentario de las preguntas e interpelaciones, debe realizarse desde dos perspectivas: en primer lugar, desde una perspectiva dogmática jurídica; en segundo lugar, y refiriéndonos ya en concreto a la regulación que los mecanismos que nos ocupan reciben en el ordenamiento jurídico español, desde el análisis del derecho positivo vigente en España.

#### 1. Argumentos conceptuales

A nuestro modo de ver, los errores que están presentes en las posiciones doctrinales que niegan a las preguntas e interpelaciones parlamentarias el carácter de medios de control parlamentario tienen su base en la propia concepción que del control constitucional en general, y del control parlamentario en particular, tienen quienes la sustentan. En efecto, el principal argumento que se aduce para afirmar que preguntas e interpelaciones no constituyen medios de control parlamentario es que ni unas ni otras llevan aparejadas medidas sancionadoras para el ejecutivo que es sujeto pasivo de las mismas. No solo eso: como se vió más arriba, se afirma que el uso del medio no supone, en sí mismo, ninguna posibilidad de influir en la actuación gubernamental. El primer argumento, que las preguntas e interpelaciones no acarrear al gobierno que es objeto de ellas ninguna sanción jurídica, es, evidentemente

cierto, pero adolece de un defectuoso planteamiento de base.- El segundo argumento no es ya tan cierto, por lo menos en la drástica forma en que se presenta.

Es, en efecto, cierto que la presentación de una -- pregunta o de una interpelación no implica ninguna sanción pa ra el sujeto pasivo de las mismas. Pero es que el uso de un - medio de control no tiene por que implicar, para quien es ob- jeto del control, sanción de ningún género ( 9). Como ya vi-- mos en los capítulos precedentes, la actividad de control no- supone sino la confrontación de una conducta determinada con- el parámetro al que debería adecuarse: es, dicho en otros tér- minos, la verificación de si la actuación del sujeto controla- do -en este caso el gobierno- se ajusta o no a lo deseado por el sujeto controlante, aquí las Cámaras y sus miembros. La u- tilización del medio de control no tiene otro objeto que el - de permitir, una vez realizado el control, dilucidar si proce- de aplicar una medida sancionadora o del género que se entien- da pertinente, lo que tiene lugar solo de forma eventual y -- contingente. Por lo tanto, no es función de los medios de con- trol el imponer sanciones, pues ello está reservado a otros - mecanismos jurídico-constitucionales: la función de los me--- dios de control se agota al proporcionar al sujeto controlan- te los fundamentos y elementos de juicio precisos para deter- minar la pertinencia de una medida sancionadora.

En resumen, la negativa a calificar a las preguntas e interpelaciones como medios de control tiene su base en la errónea concepción del control parlamentario, que ignora que la función de garantía parlamentaria es un fenómeno complejo-escindido en dos momentos diferentes y complementarios (10). Precisamente en la medida en que preguntas e interpelaciones son medios jurídicos útiles e idóneos para la realización de la primera fase -la de control- de la garantía constitucional, son medios de control: como acertadamente ha señalado ----- MANZELLA, el carácter de preguntas e interpelaciones como medios del control parlamentario viene determinado por su susceptibilidad de instrumentalización de cara al cumplimiento de la función de garantía constitucional (11). En resumen, -- cuando se les niega su carácter de medios de control se hace exigiéndoles una cualidad -la de acarrear una medida sancionadora- que no tienen por que poseer, pues es constitutiva de medios jurídicos diferentes.

Esta escisión de la garantía constitucional en dos momentos, el primero de los cuales es el control y el segundo el de la eventual medida posterior al mismo, queda claramente de manifiesto en un medio de control de los que ahora nos ocupan: la interpelación. En efecto, la Constitución española determina, en su artículo 111,2, que toda interpelación podrá dar lugar a una moción. La moción es un medio polivalente que puede ser instrumental tanto a la función de dirección políti

ca -explicitando objetivos que la Cámara desea que el gobierno acometa- cuanto a la de garantía constitucional, pues no cabe duda de que la moción puede ser constitutiva tanto de una sanción al gobierno como de una medida que en la terminología italiana recibe el expresivo nombre de "obstativa", esto es, que indique al gobierno que la trayectoria que se ha seguido para la resolución de determinados asuntos no resulta satisfactoria, en opinión de la Cámara. Ciertamente, la sanción que una moción de este género constituiría no es equivalente a la máxima sanción posible que es, evidentemente, la retirada de confianza al gobierno. Pero, como todas, las sanciones parlamentarias guardan una gradación, de forma que la gravedad de la sanción se corresponda con la del hecho que es objeto de sanción. Evidentemente, una moción que implique un juicio desfavorable de la Cámara respecto de la conducta mantenida por el ejecutivo obliga a éste, en buena lógica constitucional y parlamentaria, a no perseverar en la línea censurada y variar su conducta para acomodarla al parámetro establecido por la Cámara en la moción adoptada. Y una moción desfavorable es ciertamente constitutiva de una sanción al gobierno, pues aunque jurídicamente pueda no implicar deterioro alguno de la posición del gobierno, que no experimenta desfavoramiento jurídico de ninguna clase, la aprobación de una moción de este género manifiesta que la conducta gubernamental no goza del apoyo parlamentario y es susceptible de evidenciar la debilidad del apoyo político general con que el go---

bierno cuenta en el Parlamento. En último término, la proyección pública de la moción implica para el gobierno un elemento de desprestigio que puede influir en el cuerpo electoral a la hora de que éste revalide o no el apoyo dado a la mayoría-parlamentaria de la que el gobierno es expresión.

La interpelación puede, pues, dar lugar a una moción que, de resultar desfavorable para el gobierno, implica una sanción para éste. Pero la interpelación -medio de control- y la sanción son dos momentos diferentes, nítidamente escindidos, si bien que su objetivo final es el mismo: garantizar que la actuación gubernamental es acorde con los deseos populares expresados en el Parlamento. La complejidad de la garantía constitucional, de la que el control parlamentario es el primer momento, se expresa aquí con absoluta claridad: la interpelación es el medio de que el Parlamento se vale para controlar al gobierno, y de ese control se puede seguir, en un momento diferente y posterior y con un vehículo jurídico distinto, una medida, la sanción, que es de la que el Parlamento se vale para adecuar la actividad del gobierno al objetivo parlamentario (12). La interpelación es, por consiguiente, uno de los mecanismos jurídicos que instrumentalizan --prácticamente el control parlamentario, en la misma medida en que la moción es uno de los instrumentos jurídicos que materializan las sanciones de que el Parlamento puede hacer objeto al gobierno. La misma diferencia, que en el caso de la in

terpelación se manifiesta de forma nítida e inmediata, existe en el caso de las preguntas, si bien la escisión entre el momento de control y el momento de sanción es en este caso más mediata. Para ser medios de control parlamentario las preguntas e interpelaciones no tienen por qué conllevar una posibilidad de sanción: basta con que sean idóneos para controlar, esto es, para confrontar lo actuado con el parámetro que debía regir la actuación y suministrar elementos de juicio de cuya racionalización puede desprenderse la necesidad de una sanción. Por tanto, afirmar que las preguntas e interpelaciones no son medios de control porque no acarrean, en sí mismas sanción alguna, es tanto como afirmar que las pruebas que se practiquen durante un proceso penal no sirven para determinar la licitud de la conducta juzgada, puesto que su realización no implica la imposición de pena alguna.

Por lo que respecta al segundo de los argumentos utilizados para negar a las preguntas e interpelaciones el carácter de medios del control parlamentario, que consiste en afirmar que no general innovación alguna de la actitud gubernamental, se trata, en nuestra opinión, de una afirmación que desconoce el uso que realmente se hace de estos instrumentos parlamentarios. En efecto, aún cuando jurídicamente el objeto de las preguntas -que no el de las interpelaciones- sea el de inquirir al gobierno sobre un concreto y puntual aspecto de la actividad gubernamental y administrativa, el mero análisis

de la gran mayoría de las preguntas que se presentan en los - Parlamentos democráticos basta para demostrar que rara vez es la obtención de información la auténtica finalidad de la pregunta: por lo general, la finalidad perseguida es la de llamar la atención del gobierno sobre algún asunto concreto o la de dar relevancia pública y parlamentaria a alguna actividad gubernamental que se considera incorrectamente desarrollada.- Incluso cuando la finalidad de la pregunta es la de conseguir información no se suele tratar sino de confirmar o completar las noticias que el parlamentario preguntante ha obtenido por otros medios. Los parlamentarios, cuando presentan preguntas al gobierno, no suelen pretender, por tanto, obtener una información de la que no tuviesen ningún atisbo, sino confirmar una ya obtenida o resaltar un problema concreto para que adquiriera mayor proyección pública. Y no cabe duda de que aún el gobierno menos sensible al juicio de las Cámaras y a la opinión pública modifica su actitud respecto de los asuntos que gestiona cuando esta actitud asoma a la luz pública por mediación de una pregunta, una interpelación o cualquier otro medio. La presentación de la pregunta se convierte, pues, en un acto que trasciende de la mera pretención de obtener información políticamente aséptica y que reviste caracteres de auténtica influencia sobre la actividad gubernamental. Como --- ERSKINE MAY señaló, la pregunta es un medio de presionar para la acción del gobierno en un determinado campo que permanecía alejado de la atención gubernamental (13).



Si en lo referente a las preguntas parece preciso - justificar su carácter de medios del control parlamentario, a la vista de las posiciones que niegan dicho carácter, tal justificación no resulta siquiera precisa en lo referente a las interpelaciones. En efecto, la única objeción que a éstas puede hacerse es la de que no aparejan, por sí solas, sanción alguna para el gobierno. Pero ya hemos visto que no es misión de los medios de control la de imponer sanción al sujeto controlado. Por lo demás, es obvio que el objeto de las interpelaciones no es el de obtener información, sino el de cuestionar una parcela de la actividad política global del gobierno (14): es precisamente la interpelación la que obliga al gobierno a explicar las razones de la conducta mantenida, y es tanto de esa explicación como de la propia exposición del interpelante de donde se extraen los elementos de juicio precisos para determinar si la actividad gubernamental es conforme al parámetro establecido por la Cámara. La interpelación, en resumen, no tiene otro objeto que el de verificar que la conducta del sujeto pasivo del control se ajusta a los parámetros preestablecidos por el sujeto activo del mismo.

A propósito de los parámetros, no parece ocioso señalar que una de las características de los controles parlamentarios individuales es la pluralidad de parámetros existentes al respecto. Como ya se señaló con anterioridad, no existe un único parámetro del control parlamentario, como tampoco

es cierto que sea la Cámara, en su conjunto, la que ejercite el control e imponga, en su caso, la pertinente sanción: la Cámara es un órgano que se halla fundamentalmente escindido, desde el punto de vista de la práctica parlamentaria, en una mayoría que apoya al gobierno y una minoría que constituye la oposición al gobierno; ambas controlan al gobierno, pero los parámetros sobre los que actúa el control son, cuando no contrapuestos, sí distintos. En puridad, no es la totalidad de la Cámara la que controla al gobierno, ni la que adopta las eventuales medidas sancionadoras, aún cuando una cosa y otra se imputen a la totalidad de la Cámara desde el punto de vista jurídico (15). Esta distinción, así como la existencia de una pluralidad de parámetros, se pone especialmente de relieve en la actuación de los controles parlamentarios individuales: existen aquí tantos sujetos controlantes como miembros tiene la Cámara, ya que, como luego se verá, la iniciativa de estos controles se reconoce individualmente a los diferentes miembros de la Cámara; y, como es lógico, cada uno de ellos cuenta con una particular concepción de cual debe ser la actuación gubernamental y, por ende, con un parámetro específico, aún cuando una y otro se vean no pocas veces subsumidos en los de los grupos parlamentarios de que forman parte, de manera que, desde un punto de vista práctico, puede señalarse que el número de potenciales controladores por medio de preguntas e interpelaciones se corresponde con el número de miembros de la Cámara, equivaliendo el número de parámetros exis-

tente al de grupos políticos presentes en la misma.

Por lo demás, y para concluir con la afirmación de que preguntas e interpelaciones son medios del control parlamentario, es preciso resaltar que la publicidad de las actuaciones parlamentarias conforma objetivamente el uso de los medios que nos ocupan como medios de control, con independencia de la voluntad subjetiva del sujeto activo del mismo. En efecto, la publicidad de las preguntas, interpelaciones y de las respuestas que generan permite al cuerpo electoral controlar la actuación del gobierno y le suministra elementos para formarse un juicio sobre la misma. De este control puede, eventualmente, desprenderse una respuesta sancionadora en la siguiente consulta electoral. Se trata de un contenido de control mediato cuya intensidad es variable en función del interés del tema, del tratamiento de los medios de comunicación y de otros factores pero que, como más adelante se verá, reviste extremada importancia a la hora de analizar la eficacia actual de los medios de control de que disponen las Cámaras. -- Precisamente porque esta cuestión atañe a la eficacia de los medios de control parece aconsejable tratarla en otro lugar.

En fín, esta concepción de las preguntas e interpelaciones como medios de control no excluye su instrumentalidad de cara a otras funciones parlamentarias: es perfectamente concebible, sin que por ello deba excluirse que sean medios del control parlamentario, que las preguntas sean utili-

zadas por los parlamentarios para obtener información; más di  
fícil resulta admitir esto mismo respecto de las interpelacioo  
nes, que no son, como es evidente, el vehículo idóneo para la  
obtención de información, pero nada empece la admisión de que  
coyunturalmente, puedan ser utilizadas a tal fin. La función  
de control es perfectamente compatible en ambos institutos, -  
por tanto, con la informativa. Es preciso hacer notar, sin em  
bargo, que raras veces, por no decir que nunca, se dan la una  
sin la otra. Como ya dijimos anteriormente, la pregunta formul  
lada única y exclusivamente como medio de obtención de infor-  
mación opera objetivamente, con independencia de la preten---  
sión de su actor, como medio de control, en la medida en que  
permite confrontar la actividad gubernamental o administrati-  
va con los paramentos respectivos y, asimismo, habida cuenta-  
de que la publicidad del procedimiento suministra al electorad  
do elementos de juicio sobre la actuación del ejecutivo. y, --  
por ello mismo, implica una innegable influencia sobre la ac-  
tividad del sujeto pasivo de la pregunta o interpelación. En-  
el extremo opuesto, la pregunta o interpelación formulada con  
la exclusiva pretensión de actual el control parlamentario --  
proporcionará verosímilmente, incluso en el frecuente supues-  
to de que la respuesta sea conocida de antemano por el sujeto  
que pregunta o interpela, alguna información novedosa sobre -  
los hechos que constituyen su objeto o sobre las razones y mo  
tivos que han guiado la actuación administrativa. De tal suer  
te que control e información, más que ser compatibles, son --

realidades complementarias, en la medida en que el uno genera la otra y viceversa.

## 2. Derecho positivo vigente

Entendemos que esta posición conceptual que considera a las preguntas e interpelaciones parlamentarias como medios del control parlamentario encuentra apoyos en el derecho positivo vigente en nuestro país, esto es, en las dos normas-jurídicas que regulan ambos institutos: la Constitución y los Reglamentos parlamentarios.

En primer lugar, y en lo que se refiere a la Constitución, ésta contiene una regulación de la información y el control parlamentarios que, en nuestra opinión, facilita una interpretación de la norma constitucional favorable a la tesis que aquí sostenemos. Así, es preciso destacar que la Constitución regula la facultad de las Cámaras de recabar información en un artículo, el 109, distinto del que tiene por objeto la regulación de preguntas e interpelaciones. Esta norma en preceptos diferenciados de la facultad de obtener información y de las preguntas e interpelaciones no puede tener otra justificación que ésta: la norma constitucional distingue entre la obtención de información y las preguntas e interpelaciones parlamentarias, a las que considera vehículos de otra función distinta a la de obtener información. El objetivo

de la distinción en artículos separados no es otro, por tanto, que el separar claramente la facultad de obtener información de la regulación de los medios de control parlamentario de -- uso más habitual.

Un segundo argumento viene dado por el tratamiento constitucional de preguntas e interpelaciones, que es conjunto. La Constitución, por tanto, equipara funcionalmente a unas y otras. Siendo así, como ya vimos, que si bien es posible defender que las preguntas parlamentarias pueden ser, en ocasiones, utilizadas como medio de obtención de información, pero que tal función no cabe si no es excepcionalmente respecto de las interpelaciones, que son de por sí propias para controlar pero no para obtener información, la equiparación constitucional de preguntas e interpelaciones indica bien claramente que en la concepción constitucional, unas y otras tienen la misma función, que no puede ser otra que la de controlar al gobierno.

Esta interpretación resulta confirmada, desde una perspectiva gramatical, por dos expresiones utilizadas en el propio artículo 111. En primer lugar, éste afirma que "el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas"; como es evidente, no se está sometido a una facultad ajena de obtener información; la expresión estar sometido no puede, en buena lógica gramatical, tener otro sujeto activo que el control parlamentario. Se puede estar sometido a una tutela ajena, o a un control, pero no a una facultad de obtener información. La inclusión de la expre-

sión están sometidos es claramente indicativa, por tanto, de que la Constitución, cuando regula las preguntas e interpellaciones, está pensando en institutos del control parlamentario y no en medios de obtención de información, regulados por lo demás, como ya se hizo notar, en otro artículo anterior. En fin, el propio artículo 111,1, in fine, ratifica que, al regular las preguntas e interpellaciones, no está pensando en medios de información al señalar que, "para esta clase de debate" se establecerá en los Reglamentos un tiempo mínimo semanal. Las preguntas e interpellaciones son, por tanto, en la interpretación constitucional, generadoras de un debate, lo que obviamente, va más allá de la mera obtención de información y entra de lleno en el campo de la discusión de la actividad gubernamental, de la exposición de las razones y fundamentos de la misma y, por consiguiente, de la determinación de su acierto y de la confrontación con los parámetros que deberían haberla orientado. El conjunto de la interpretación, tanto sistemática como gramatical, de los preceptos constitucionales reguladores de ambos institutos es claramente explícito, por tanto, respecto de que, en la concepción constitucional, ambos son considerados medios del control parlamentario, y no simples instrumentos de obtención de información, aún cuando las preguntas puedan ser empleadas a este fin en determinadas ocasiones (16).

En fín, el Reglamento del Congreso de los Diputados parece compartir esta concepción de preguntas e interpelaciones como medios de control parlamentario, como lo indica el hecho de que ambos institutos sean regulados en el Título IX de la norma reglamentaria, inmediatamente después del Título regulador del procedimiento a seguir en los supuestos de otorgamiento y retirada de confianza. La sistemática seguida por el Reglamento apunta, de esta suerte, a una regulación consecutiva de los institutos -el control y la confianza parlamentaria- que, en su conjunto, conforman el bloque de poderes -- que permiten al Parlamento ejercitar su función de garantía constitucional. Por otro lado, el tenor literal del artículo 188,1, del Reglamento del Congreso evidencia esta concepción de las preguntas como instrumento de control al señalar que - el objeto de las preguntas son los hechos y situaciones, si bien hace compatible esta función de control, tal y como aquí sostenemos, con la de información. En fín, el artículo 188,1, del mismo texto normativo no deja lugar a dudas sobre su conceptualización de las interpelaciones como medio de control - al prescribir que "versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general". De ahí que se pueda concluir que la regulación jurídica de ambos institutos en el vigente ordenamiento jurídico español -- les cataloga como medios del control parlamentario.



### 3. Las Comisiones de Investigación como medios de control parlamentario

Los medios clásicos de que las Asambleas parlamentarias disponen para controlar la actuación del gobierno y la Administración son las preguntas, Interpelaciones y las comisiones de encuesta o Investigación, pues ambos términos son utilizados indistintamente por la doctrina y la legislación. - Estas últimas, sin embargo, revisten dos caracteres específicos que las distinguen de preguntas e interpelaciones, y hacen aconsejable su estudio por separado. En primer lugar, las Comisiones son un mecanismo de control colectivo o colegiado. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, las Comisiones de Investigación se distinguen de las preguntas e interpelaciones en que su disponibilidad por los parlamentarios no es inmediata, como luego se verá con detalle. En fín, a estas diferencias podrían añadirse, aunque guarde un carácter menos relevante, una final: mientras preguntas e interpelaciones constituyen, por su volumen cuantitativo y su acumulación temporal, medios de control de utilización continuada, las Comisiones de Investigación constituyen un medio de control ocasional, utilizado exclusivamente para determinados supuestos.

Ciertamente, las Comisiones de encuesta o investigación son un instrumento polivalente, susceptible de ser utilizado para menesteres diferentes de los de control del gobierno y la Administración. Lo cierto es, sin embargo, que en la-

mayoría de las ocasiones son utilizados como medios de control, lo que justifica su estudio en este apartado. Con frecuencia, la doctrina que niega a preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación la naturaleza de medios de control se basa en que son útiles, además, para otros fines; pero el que se catalogue a un instrumento como medio de control no excluye que cumpla, además, otras funciones: lo que sucede es que, con que sea apto para controlar, justifica ya que se le estudie en su faceta de instrumento de control (17).

En el caso concreto de las Comisiones de investigación, su utilización con otros objetivos no desmerece que nacieran, en un primer momento, con la exclusiva finalidad de fiscalizar la actividad del ejecutivo. De hecho, el control parlamentario del gobierno está en la misma base de la aparición y extensión del poder de encuesta de los Parlamentos, y ello, precisamente, en momentos en que las relaciones entre ambos poderes distaban de ser fluidas y se caracterizaban por la independencia -derivada de su distinta procedencia: el Monarca o el pueblo- y, con frecuencia, el enfrentamiento entre ambos. Es precisamente en el momento histórico en que la lucha entre el legislativo y el ejecutivo por el control del poder alcanza su punto álgido cuando empiezan a surgir las primeras Comisiones de investigación, de manera que, como BIDEGARAY y EMERI han puesto de relieve, la historia de las Comisiones de encuesta es inseparable de la idea de conflicto en-

tre los poderes legislativo y ejecutivo (18).

Ciertamente, parece evidente que las Comisiones de encuesta no aparecen sino como consecuencia de la presunción de que han existido, en la actuación de un órgano o agente gubernamental o administrativo, irregularidades o deficiencias cuya responsabilidad corresponde al ejecutivo. Es precisamente la presunción, que no alcanza el grado de evidencia demostrable, lo que provoca la creación de las Comisiones, cuyo objeto no es otro que el de averiguar lo que de censurable o ilegal haya tenido la actuación del órgano en cuestión, comprobando la efectiva existencia de irregularidades y, por lo mismo, controlando al sujeto pasivo de la investigación. Las Comisiones aparecen, así, como un recurso parlamentario para poder controlar actuaciones que, de otra forma, permanecerían ocultas. Y MANZELLA ha señalado con acierto cómo es precisamente en este carácter de último recurso para conocer y controlar las actuaciones del ejecutivo donde reside el específico carácter dramático que tradicionalmente ha rodeado a las Comisiones de encuesta (19), creadas siempre con ocasión de actividades que parecían incluir turbios elementos de ilegalidad o conductas generadoras de una responsabilidad especialmente acusada.

Esta pretensión de controlar lo que permanece oculto y de, eventualmente, deducir las oportunas responsabilida-

des que se desprendan del control realizado es lo que justifica que, como se ha apuntado, el recurso a una Comisión de encuesta o de control constituya en todo caso un motivo de tensión entre la mayoría parlamentaria, que intenta proteger al gobierno al que apoya, y la minoría, que pretende utilizar -- las armas de que el Parlamento dispone (20). Esta tensión entre la oposición que pretende la creación de la Comisión y la mayoría gubernamental que se resiste a ello al objeto de dificultar o impedir el control ha hecho decir a TARDEAU que la noción de Comisión de encuesta tiene cierto sabor a crisis gubernamental, en cuanto el recurso a este procedimiento suponía tradicionalmente una crisis entre el legislativo y el ejecutivo (21), crisis que encuentra su origen en la presunción del legislativo de que existe, por parte del ejecutivo, una conducta irregular, en la pretensión de controlar y, en su caso, sancionar esa conducta y en la resistencia del ejecutivo a que el control se verifique, en prevención de las sanciones a que pudiera dar lugar.

En momentos históricos más recientes esta situación experimenta una importante evolución (22). Por un lado, la identidad de procedencia de los poderes legislativos y ejecutivo, primero, y la transformación de las Cámaras parlamentarias en Asambleas dominadas por partidos fuertemente disciplinados, después, contribuyen a eliminar gran parte de los elementos de tensión antes descritos. Por otra parte, el crecien

te intervencionismo del Estado y la progresiva complicación -- de las labores legislativas y gubernamentales condujeron a -- que las Comisiones de Investigación fuesen, en no pocas oca-- siones, utilizadas no como medios de control de la actividad del ejecutivo, sino como instrumentos idóneos para conocer y formarse opinión sobre realidades técnicas, jurídicas y econó-- micas especialmente complicadas. Esta polivalencia de las Co-- misiones no desmerece ni desnaturaliza, sin embargo, el carác-- ter de medios de control con que las Comisiones parlamenta--- rias de encuesta son utilizadas en no pocas ocasiones.

NOTAS AL CAPITULO IV

- (1) Ver, por ejemplo, EDUARDO ESPIN, JORGE DE ESTEBAN, LUIS LOPEZ GUERRA Y JOAQUIN GARCIA MORILLO, El régimen constitucional español, Vol. II, Labor, Barcelona, 1.982, - pág. 231 y también SANTIAGO VARELA, "La Constitución española en el marco del derecho constitucional comparado", en Lecturas sobre la Constitución española, UNED, - Madrid, 1.978, Vol. I, pág 20
- (2) Así, ESPIN, El régimen..., op. cit., pág. 242
- (3) Una enumeración exhaustiva resultaría en extremo prolija. Baste reseñar aquí la orientación en este sentido de MICELLI, BISCARETTI y LONGI, a título de ejemplo. Entre los estudios más concretos sobre el tema que nos ocupa, - EDOUARD BONNEFOUS, "Crise des institutions: restaurer le contrôle parlementaire", en Revue politique et parlementaire, nº 835, 1.972, pág. 23, adopta también esta posición doctrinal, señalando que las preguntas son medios de control de la actividad gubernamental. Entre nosotros, ver, por ejemplo, N. PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, op. cit., pág. 740 como exponente de la posición clásica que considera a las preguntas como medio de control. Más recientemente, F. SANTAOLALLA, en "Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en Documentación Administrativa, nº 178, 1.978, mantenía también esta postura, si bien adoptó posteriormente, como -

luego se verá, otra diferente. También JOSE ANTONIO PORTERO MOLINA, "El fenómeno rogatorio en el Congreso, --- 1.979-1.981", en Revista de Estudios Políticos, nº 24, - parece, no sin alguna incertidumbre, acoger -pag. 98- - esta orientación.

- (4) Cfr. F. SANTAOLALLA, El Parlamento y sus instrumentos.. op. cit., pág. 22
- (5) Ibidem
- (6) Ibidem
- (7) Cfr. RESCIGNO, Corso..., op. cit., pág. 388
- (8) Cfr. F. SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit. pág. 37
- (9) Así lo afirmaba antes el propio SANTAOLALLA, quien en -- "Las preguntas...", op. cit., pág. 57, señalaba que no obstante no llevar aparejadas las preguntas ningún tipo de sanción, se utilizan con fines de control político -- porque "ambos fines -información y control- son perfectamente compatibles entre sí e, incluso, se implican. Ocu- re, sin embargo, que lo que realmente caracteriza hoy en día a este fenómeno rogatorio es que se ha transformado- en uno de los medios más idóneos de control al servicio- de las asambleas", afirmando a continuación (pág. 61) -- que "preguntas e interpelaciones constituyen medios par-



lamentarios de control" y que (pág. 64) "si bien las -preguntas mantienen un carácter informador, lo que realmente explica su naturaleza es constituir un medio de control". Posteriormente, el propio autor justifica su cambio de orientación -El Parlamento..., op. cit., pág 21 - señalando que se realiza sobre la base de problema formales y de naturaleza jurídica.

- (10) Ver, supra, pág. 104 y ss.
- (11) Cfr. MANZELLA, "Interrogazione e interpellanza...", op. cit., pág. 412
- (12) Y así, la propia IOLE BUCCISANO, Le interpellanze parlamentari, Giuffré, Milán, 1.969, defensora de la tesis de que preguntas e interpellaciones son actos de "indirizzamento político", reconoce que, en puridad, son constitutivos de un momento previo al "indirizzamento", al afirmar -pág. 79- que son "más precisamente actos de inquisición preordenados al ejercicio del "indirizzamento político". Se trata, en efecto, de actos preordenados, previos al "indirizzamento", y de la verificación de los cuales se puede seguir la necesidad de reafirmar o modificar la dirección política. Pero, precisamente por tratarse de actos previos, preordenados, son constitutivos de otra función distinta: la de confrontar o -fiscalizar, esto es, controlar.

- (13) Cfr. BRADSHAW, KENNETH y PRING, DAVID, Parliament and Congress, Quartet Books, Londres, 1.981, pág. 366. También ANTONIO PORRAS NADALES, "Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española", en Revista de Estudios Políticos, nº 19, pags. 114 y ss., apunta que hay varios tipos de preguntas, distinguiendo entre la pregunta-control, la pregunta-información y la pregunta-demanda, que ejercería una actividad correctora sobre la actividad gubernamental. A nuestro parecer, la pregunta-demanda no es sino una pregunta de control, pero control centrado aquí no en lo realizado sino en lo no realizado.
- (14) Como lo reconocen no solo la doctrina, sino los Reglamentos parlamentarios.
- (15) Cfr. AMATO, L'ispezione..., op. cit., pág. 186
- (16) Así, el propio SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 247, reconoce, "a sensu contrario", que los institutos regulados en esta parte de la Constitución son medios de control.
- (17) Y así, CUOMO, "Appunti sull'inchiesta política delle -- Camere", op. cit., pág. 17, señala que "en la más re---ciente evolución de los estudios constitucionales se ha acabado por reconocer que las encuestas parlamentarias...

se clasifican entre los institutos de control político, al igual que preguntas e interpelaciones".

- (18) Cfr. BIDEGARAI y EMERI, "Le contrôle parlementaire" ,  
op. cit., 1.973, pág. 1.642
  
- (19) Cfr. MANZELLA, "Il Parlamento", op. cit., pág. 136
  
- (20) Cfr. BIDEGARAI y EMERI "Le contrôle...", op. cit., pág.  
1.650
  
- (21) Cfr. ANDRE TARDEAU, La profession parlementaire,  
Flammarion, París, 1.937, pág. 342
  
- (22) Ver, al respecto, G. RECCHIA, L'informazione..., op. --  
cit., capítulo II

CAPITULO V

LOS MEDIOS DE CONTROL CLASICOS EN

EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

## A. LAS PREGUNTAS PARLAMENTARIAS

Procede ahora entrar en el análisis concreto de cada uno de los medios de control individuales existentes en -- nuestro ordenamiento. Dicho análisis debe enfocar tanto la regulación jurídica del instituto y el procedimiento previsto -- para la actuación del mismo cuanto su eficacia controladora -- en una doble vertiente: jurídica y práctica.

Por lo que respecta al procedimiento previsto para la tramitación de ambos medios de control, preguntas e interpelaciones, no parece procedente, en un trabajo como el que -- nos ocupa, extenderse en una detallada y minuciosa descrip--- ción del mismo (1). Por ello, se atenderá más bien, en las lí<sup>ne</sup>as que siguen, a una exposición de las características gene<sup>ra</sup>les de la regulación reglamentaria de los institutos, inten<sup>ta</sup>ndo en lo posible sistematizar, englobándolos, los precep-- tos reglamentarios.

### a. Regulación jurídica de las preguntas: características gene<sup>ra</sup>les del procedimiento parlamentario

La regulación del procedimiento parlamentario a se-- guir en la tramitación de las preguntas evidencia, tanto en -- el Congreso como en el Senado, pues las semejanzas a este res<sup>pe</sup>cto existentes entre ambos Reglamentos son notorias, la e-- xistencia de unas líneas generales que informan el procedi---

miento y manifiestan el carácter que el legislador reglamentario pretendió proporcionarle. Tales características generales son:

1. Preeminencia del procedimiento por escrito

Con la evidente pretensión de reducir en lo posible las preguntas con respuesta oral ante el Pleno o las Comisiones, ambos Reglamentos parlamentarios introducen un criterio de preferencia (artículo 187 R.C. y artículo 161 R.S.) en favor de las preguntas con respuesta por escrito, de tal forma que los diputados o senadores que deseen respuesta oral habrán de hacerlo constar expresamente, entendiéndose, en su defecto, que la desean por escrito. Este procedimiento puede tener la virtualidad de que las preguntas con respuesta oral, y especialmente aquellas con respuesta oral ante el Pleno, sean aquellas que en mayor medida susciten el interés público, quedando relegadas a la respuesta por escrito o la oral ante las Comisiones las de menor interés. De producirse esta evolución ello redundaría, en nuestra opinión, en una revalorización de las preguntas parlamentarias, al producirse una selección en favor de las políticamente más atractivas y en detrimento de las más específicas, técnicas o farragosas, lo que, a un plazo no muy largo, proporcionaría a las preguntas con respuesta oral ante el Pleno una mayor atención pública y, especialmente, una mayor repercusión en los medios de comunicación, fac-

tor éste de indudable importancia para que las preguntas constituyan un eficaz medio de control parlamentario (2). Es preciso resaltar, no obstante, que una evolución en el sentido - que aquí se indica depende, exclusivamente, de los parlamentarios, puesto que éstos siempre pueden exigir que su pregunta se tramite con respuesta oral ante el Pleno.

## 2. Preeminencia de las respuestas en Comisión sobre las respuestas en Pleno

Los mismos preceptos reglamentarios citados en el epígrafe anterior introducen otro criterio de preeminencia, - esta vez entre las preguntas con respuesta oral: de no especificar expresamente el parlamentario que desea que su pregunta sea contestada en sesión plenaria, se entenderá que opta por la contestación en Comisión. La intención de este criterio es con toda evidencia, la misma que guiaba al anterior, lo que nos exime de mayores comentarios respecto de sus posibles efectos.

## 3. Pretensión de actualidad

El Reglamento del Congreso -no así el del Senado- contiene un mecanismo encaminado a lograr que las preguntas con respuesta oral ante el Pleno revistan cierta actualidad, evitando así el espectáculo engorroso y escasamente atractivo, aunque frecuente hasta el momento, de una sesión plenaria de-

dicada a preguntas carentes por completo de actualidad. A estos efectos, el artículo 188.1, del R.C. previene que los escritos deberán presentarse con una antelación no superior a una semana, lo que, en cierta medida, y unida a la descarga de trabajo que para el Pleno supondrán los mecanismos antes descritos, puede conferir a las sesiones dedicadas al "question time" una deseable actualidad. Sin embargo, y cualquiera que la falta de actualidad de las preguntas se debe, en no pocas ocasiones, a la demora del gobierno en responderlas, nos tememos que la eficacia de esta disposición sea limitada.

#### 4. Preferencia para los parlamentarios que menos utilicen su derecho

A la hora de incluir las preguntas con respuesta oral ante el Pleno en el correspondiente orden del día, ambos Reglamentos (artículo 188,2, R.C. y artículo 163,2, R.S.) conceden preferencia a los diputados o senadores que menos preguntas hubieran formulado durante el tiempo transcurrido del período de sesiones. Este criterio, aparentemente justo, supone en la práctica parlamentaria una prima para los grupos parlamentarios más numerosos, ya que éstos disponen de más parlamentarios entre los cuales repartir las preguntas que desean presentar. Este criterio se ve complementado por otro según el cual, la distribución entre los diputados pertenecientes a



los diferentes grupos será, sin perjuicio de la preferencia - de quienes menos preguntas hayan formulado (3), determinada - por el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces.

#### 5. Presunción de decaimiento de las preguntas

Siempre con la pretensión de descargar al Pleno de - preguntas que hayan de ser respondidas en sesión plenaria, el Reglamento del Congreso obliga a los diputados que hubieran - presentado una pregunta de este género que no hubiese sido in - cluida en el orden del día o que, habiéndolo sido, no hubiera sido tramitada, a reiterar la pregunta si desea que se inclu - ya en el orden del día de la siguiente sesión, entendiéndose, si así no lo hiciere, que la pregunta queda decaída (artículo 188,4, R.C). No sucede tal cosa en el Senado, donde (artículo 165) las preguntas no tramitadas son remitidas por el Presi - dente a la sesión siguiente. A nuestro modo de ver, el Regla - mento del Congreso se excede en este punto, obligando a los - diputados a una continua labor de reiteración de sus pregun - tas no tramitadas o no incluídas en el órden del día (4).

#### 6. Atribución de poderes a la Presidencia y órganos de gobier - no de las Cámaras

Con el objeto de que esta regulación quizás un pun - to rigorista no redunde en un sistema excesivamente rígido, - ambos Reglamentos otorgan a los órganos de gobierno de las --

respectivas Cámaras, y en especial a su Presidente respectivo, poderes de actuación en este campo, poderes que, ejercitados con imparcialidad, pueden flexibilizar de forma notable el rigor de las prescripciones reglamentarias y equilibrar, en favor de los grupos de más reducido tamaño, la preeminencia inicial de los más numerosos, así como dotar a las sesiones dedicadas a las preguntas de mayor interés mediante la inclusión preferente en el orden del día de las preguntas referentes a los asuntos que mayor interés público hayan suscitado.

#### b. Eficacia

Tanto como la regulación jurídica de las preguntas interesa analizar si son instrumentales de cara a la función que persiguen: el control del ejecutivo por parte de las Cámaras en cuanto que órganos de representación popular. Como sucede con los fenómenos jurídicos, la eficacia del instituto que nos ocupa tiene dos vertientes: su capacidad, estrictamente jurídico-formal, para constituir medios idóneos de control del gobierno y su eficacia, a la hora de aplicarse en la práctica, en el desarrollo del sistema constitucional.

Que los medios de control de que el Parlamento dispone sobre el gobierno sean o no jurídicamente eficaces, y -- que esta eficacia sea más o menos plena, es cosa que debe con

siderarse con arreglo a dos criterios distintos. En primer lugar, la eficacia depende de la efectiva posibilidad de los representantes populares de usar de los medios. En segundo lugar, la eficacia de los instrumentos de control está en relación directa con el grado de sujeción a los mismos que generan en el sujeto pasivo del control: en este caso, en relación con su idoneidad para constreñir al gobierno a responder puntual y adecuadamente a las demandas del controlante, estableciendo, si fuera preciso, sanciones que aseguren el cumplimiento de la obligación por parte del controlado.

#### 1. Disponibilidad de las preguntas por los parlamentarios

La eficacia jurídica de las preguntas en lo que respecta a su efectiva disponibilidad por parte de los parlamentarios puede calificarse de total. En general, la mayoría de los medios de control se configuran jurídicamente, como acertadamente ha puesto de relieve STEIN, como derechos de las minorías, derechos que, en la medida en que su objetivo es, precisamente, controlar la actuación de las mayorías, pueden ser ejercitados, incluso, contra la voluntad de la mayoría parlamentaria (5). Y LONGI ha definido la interpelación en su sentido lato o etimológico -esto es, comprensiva tanto de la pregunta parlamentaria cuanto de la interpelación parlamentaria en sentido estricto- como un derecho de los representantes populares de preguntar al gobierno cuestiones relativas a

su política económica o administrativa (6).

Siguiendo esta línea, el ordenamiento español configura la pregunta como un derecho que corresponde tanto a los diputados como a los senadores individualmente considerados.- Así, el artículo 160 del Reglamento del Senado y el 185 de la norma homónima del Congreso, ambos en desarrollo de lo prevenido en el artículo 111 de la Constitución, disponen que los diputados y senadores podrán formular preguntas al gobierno, - si bien el segundo de los Reglamentos parlamentarios citados - amplía la posibilidad de presentar preguntas a cada uno de los miembros del gobierno, eventualidad no prevista expresamente en el Reglamento del Senado. Ciertamente, el tenor literal de la Constitución y de los Reglamentos no parece apuntar a que la formulación de preguntas sea un derecho, en sentido estricto, de los parlamentarios. Es de notar, a este respecto que la Constitución utiliza la forma verbal pasiva -son el gobierno y sus miembros los que están sometidos a las preguntas de los parlamentarios, y no éstos los que tienen derecho a -- preguntar- y que los Reglamentos de las Cámaras no mencionan en ningún momento la palabra "derecho" -reservada en ambas -- normas reglamentarias a otros conceptos que se resúmen en un capítulo cuyo título hace, precisamente, referencia a los derechos de los parlamentarios. Estos datos, unidos a la expresión "podrán formular" que ambos Reglamentos utilizan respecto de la facultad de los parlamentarios de formular preguntas,

hacen pensar que Constitución y Relamentos, al pensar en la posibilidad de los parlamentarios de presentar preguntas al gobierno, no la consideran tanto un derecho de los parlamentarios cuanto una facultad funcional de éstos.

Con todo, la naturaleza jurídica de la facultad de formular preguntas es a los efectos que aquí nos interesan -- del todo irrelevante, pues lo evidente es que, sea derecho en sentido estricto, sea facultad funcional, los diputados y senadores tienen, con base en lo dispuesto en los artículos 185 R.C. y 160 R.S., la posibilidad efectiva de plantear al gobierno y sus miembros las preguntas que entiendan pertinentes. Cosa distinta es, cuando se trate de preguntas de las que se pretenda respuesta oral en el Pleno de la Cámara, su inclusión en el orden del día, la cual, como se vió más arriba, depende de diversos factores: número de preguntas a incluir en el orden del día, número de preguntas que haya presentado el mismo parlamentario en el período de sesiones en curso y, enfin, grupo parlamentario al que pertenezcan tanto el diputado en cuestión como los demás que hayan presentado preguntas. La eventual demora en la inclusión en el orden del día no menoscaba jurídicamente, sin embargo, la posibilidad de los parlamentarios de presentar preguntas con todos los efectos que a el o se siguen, puesto que la formulación de las preguntas es una facultad absolutamente individual de los parlamentarios.

No se trata, sin embargo, de una facultad perfecta ni ilimitada. En efecto, las preguntas están sometidas a un juicio de admisibilidad por parte de la Mesa de la Cámara, -- juicio en la que la autoridad colectiva de la Cámara determina si las preguntas cumplen las condiciones previstas en los artículos 186,2 y 192,2 R.C. y 162,2 R.S. juicio de admisibilidad plantea de inmediato, un problema que incide directamente sobre la eficacia de la pregunta como medio.

Estas condiciones tienen como objeto garantizar que la utilización del instituto sea realmente funcional y que -- sirva, por tanto, los intereses y necesidades del parlamento en cuanto que órgano de representación: se trata de garantizar que la formulación de la pregunta tiene su base en la cualidad del parlamentario de representante popular, y no en un mero interés personal y exclusivo del parlamentario o de alguien allegado a él. De ahí que los Reglamentos de ambas Cámaras determinen que no se admitirán las preguntas de exclusivo interés personal del parlamentario o de otra persona, así como tampoco las que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica. El instituto de la pregunta es un medio funcional, puesto, como sucede con las garantías de los parlamentarios, al servicio del parlamentario en cuanto que tal, en cuanto que sujeto investido de una función de representación, y no en cuanto que ciudadano. La previsión de que no serán admisibles las preguntas que supongan una consulta estrictamen-

te jurídica tiene, por su parte, el objeto de evitar que, como sucedió en alguna ocasión, el "question time" se convierta en un consultorio jurídico gratuito (7), lo cual, obviamente, no es función del Parlamento, como tampoco es función del gobierno resolver por este cauce las dificultades jurídicas que puedan encontrar los ciudadanos. Siendo el Parlamento una institución de representación colectiva, los medios jurídicos y materiales puestos a su servicio deben, asimismo, ser utilizados con una finalidad colectiva.

Estas condiciones que las preguntas deben cumplir - permiten reafirmarse en la idea de que la presentación de preguntas no es, en sentido estricto, un derecho de los parlamentarios, como tampoco las garantías de los parlamentarios revisten la naturaleza jurídica de derecho. Se trata de una facultad funcional: el parlamentario no puede presentar preguntas a su libre albedrío o conveniencia, sino solo cuando el objeto de la pregunta formulada guarde consonancia con la finalidad a la que sirve el instituto. Es, por consiguiente, no un derecho del parlamentario utilizable en cualquier ocasión, sino un instrumento puesto al servicio del cumplimiento de una función y cuya pertinencia, por lo mismo, se deriva de la instrumentalidad de su utilización de cara a la función para cuyo cumplimiento fue creado.

De otro lado, el juicio de admisibilidad plantea de inmediato algún problema en orden a la determinación de la eficacia del medio de control: ¿se trata de un juicio meramente formal, esto es, de una mera constatación del cumplimiento de los requisitos exigidos, o es, por el contrario, un juicio susceptible de incidir en el contenido sustancial de la pregunta?. La trascendencia de la respuesta a esta pregunta es evidente, pues de admitirse lo segundo la capacidad de formular preguntas quedaría mediatizada por la necesaria exigencia del consenso de la Mesa respecto del contenido de la pregunta; por el contrario, el carácter absolutamente formal del juicio de admisibilidad redundaría en un notable incremento de la eficacia del medio, cuya utilización no estaría condicionada - sino al cumplimiento de los requisitos formales.

Algunos autores han sostenido que el juicio de admisibilidad puede y debe incidir en el contenido sustancial de la pregunta, arguyendo que la autoridad de la Cámara es el garante del correcto ejercicio de las funciones parlamentarias y, por consiguiente, debe basar su juicio en un parámetro de constitucionalidad, parámetro complejo en el que se incluyen no solo los Reglamentos de las Cámaras, sino también la Constitución y las leyes (8).

En nuestra opinión, esta postura no es de recibo. Y no lo es porque lo característico de la institución parlamen-



taria es, precisamente, recoger todas las tendencias políticas -aquellas, por supuesto, que hayan alcanzado representación parlamentaria- existentes en la sociedad y posibilitarlas la expresión de sus opiniones sobre los asuntos públicos, y la participación en la dirección de los mismos y, sobre todo, el control de la gestión gubernamental. Acoger la opinión antes citada sería tanto como reducir al silencio, y excluir de la función de control del gobierno y la administración, a aquellos que guarden discrepancias con el ordenamiento jurídico y el sistema constitucional, sectores que tienen cabida en un ordenamiento democrático constitucional -precisamente en la medida en que expresen sus discrepancias -por los cauces constitucionalmente previstos al efecto, el -- más idóneo de los cuales es, ciertamente, el Parlamento. La -pretensión, por tanto, de que las preguntas y demás medios de control no puedan servir como canales de expresión de opiniones contrarias al sistema desnaturaliza el propio sistema, cuyo objetivo último no es otro que la racionalización jurídica y la canalización pacífica de las discrepancias.

Esta postura nos parece, en todo caso, la única defendible en nuestro ordenamiento a la luz de las disposiciones reglamentarias. En efecto, los artículos 186,3 R.C. y -- 162,3 R.S., establecen con meridiana claridad que "la Mesa admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente capítulo", esto es, si cumple las condiciones -que no sea-

de exclusivo interés personal o que no suponga consulta de índole estrictamente jurídica- expresadas en los propios Regla-mentos, condiciones que son meramente formales, de verifica--ción de que la utilización del instrumento de control es acorde con la funcionalidad del mismo. Por tanto, el juicio de admisibilidad no es un juicio sustancial, sino formal, cuyo ob-jeto no es otro que, exclusivamente, la verificación de la a-decuación del contenido de la pregunta a la función específi-ca del instituto, y su parámetro las condiciones de admisión-señaladas en los preceptos reglamentarios citados. Igualmen--te, la "ratio legis" del juicio de admisibilidad no es sino -garantizar que no se utiliza la pregunta, establecida para fines muy concretos, con otros diferentes de los previstos. Se-trata, en definitiva, y como muy acertadamente ha señalado --BUCCISANO, de un "juicio sobre el contenido típico del acto"-(9), sobre la correspondencia entre el contenido del acto concreto que se tramita y la finalidad general de la institución. Ello no impide, obviamente, que la Mesa, para garantizar la -correspondencia entre el contenido típico del acto y la fina-lidad de la institución, pueda negar la tramitación de las --preguntas en casos como la manifiesta falta de contenido de -la misma o la de versar sobre materias -por ejemplo, la Casa-Real- evidentemente ajenas a la competencia del ejecutivo. De suerte que el juicio de admisibilidad se limita a la mera --constatación formal de que la pregunta formulada no se encuentra incurso en alguna de las causas de inadmisibilidad ---

previstas en los Reglamentos de las Cámaras: tratarse de un tema de mero interés personal o suponer consulta de índole es trictamente jurídica. Existe, sin embargo, una excepción en cada una de las Cámaras de que consta nuestro Parlamento a es ta regla general.

En efecto, en primer lugar el Reglamento del Congreso dispone, en su artículo 192,2, que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá declarar no admisibles las preguntas cuyo texto incurra en los supuestos contemplados en el nº1 del artículo 103 del propio Reglamento, precepto este último que hace referencia a la posibilidad de que las manifestaciones de los diputados puedan ser constitutivas de ofensas al decoro de la Cámara o sus miembros, a las Instituciones del Estado o a cualquier otra persona o entidad. En segundo lugar, el artículo 166,2, del Reglamento del Senado dispone que la Mesa podrá declarar no admisibles las preguntas que resultaren rei terativas respecto de otras preguntas, interpelaciones o mociones tramitadas en el mismo período de sesiones.

En los dos casos citados, la intervención de la autoridad de la Cámara supone un juicio sustancial sobre el con tenido material del acto cuya tramitación se pretende: en el primer caso, esto es, en el Congreso, sobre el eventual carác ter ofensivo de las manifestaciones o términos contenidos en la pregunta; en el segundo, o sea, en el Senado, sobre la po-

sible coincidencia reiterativa del contenido de la pregunta - con el contenido material de otros medios de control o expresión parlamentaria actuados con anterioridad a la formulación de la pregunta.

En nuestra opinión, esta circunstancia no desvirtua la tesis, aquí sostenida, de que el juicio de admisibilidad - tiene un contenido meramente formal. Antes al contrario. la - ratifica, en la medida en que hace operativo el principio -- "inclusio unius, exclusio alterius": si los Reglamentos pre-- vienen cada uno de ellos un supuesto específico, concreto y - tasado en el que procede un juicio de carácter sustancial, e- llo es sobradamente explícito sobre el hecho de que la orien- tación de la norma es que, en todos los casos menos en el es- pecialmente previsto, el juicio de admisibilidad no rebase -- los límites de lo formal. En segundo lugar, es de notar que - en los dos supuestos que nos ocupan el juicio de admisibili-- dad, aún siéndolo sobre el contenido material del acto, revis- te, si así pudiera decirse, acusados caracteres de formalidad en la medida en que lo que la norma persigue no es sino la plaus- ble obligación de que la utilización de los medios de control no resulte ni ofensiva para terceros ni reiterativa. De esta- forma, el juicio de admisibilidad, aún entrando en lo sustan- cial, permanece en el marco del control de la tipicidad del - acto cuya tramitación se pretende, ya que no puede considerar- se ajustada a la tipicidad del instituto una pregunta contes-

tada con anterioridad que carezca de contenido, que verse sobre asuntos respecto de los cuales el ejecutivo es incompetente o que no sea sino un vehículo para proferir públicamente ofensas a terceros, lo que, obviamente, implica una torticera-utilización del medio. De forma que, en resúmen, ambos preceptos no suponen sino un elemental control respecto de la adecuada utilización del instituto en relación con la finalidad del mismo, no pudiendo en justicia considerarse como medidas preventivas o trabas de ninguna clase que impidan u obstaculicen a los parlamentarios la correcta utilización de las preguntas como medio de información y control parlamentarios.

2. La eficacia jurídica de las preguntas: la obligación del gobierno de contestar a las mismas y las sanciones que se siguen del incumplimiento

Al estudio de la posibilidad de accionar efectivamente el medio de control hay que añadir el análisis de la eficacia jurídica de resultado que posee la utilización del medio, esto es, un análisis de la capacidad del medio para ejercitar un control efectivo y real, y no meramente teórico, o, lo que es lo mismo, de su idoneidad para constreñir al controlado a satisfacer las demandas del controlante. Ello depende de la efectiva existencia de una obligación jurídica del controlado -en este caso, el gobierno- de satisfacer las pretensiones del órgano o persona que ejercita el control -aquí, --

los parlamentarios individualmente considerados- y, como colog fón, de la existencia de unas sanciones a imponer al sujeto - pasivo del control en caso de que su conducta no discurra en el sentido deseado por el sujeto activo.

En lo que a las preguntas se refiere, la mayoría de los ordenamientos prevén, con diversos matices, requisitos y consecuencias, la posibilidad del gobierno de negarse a responder o de demorar la respuesta (10), circunstancia que hay que distinguir claramente del mero retraso en la respuesta y de la simple inexistencia de la misma. En esta misma línea, - nuestro ordenamiento no establece medidas coercitivas sufi--- cientes para garantizar que las preguntas formuladas por los parlamentarios lleguen a ser contestadas, ni, mucho menos, para asegurar que, de ser respondidas, lo sean con la premura a decuada.

En efecto, si bien el artículo 111 de la Constitu-- ción dispone que el gobierno está sometido a las preguntas -- que se le formulen en las Cámaras, lo cierto es que los Reglamentos parlamentarios no articulan las medidas precisas para que tal sometimiento supere el nivel de lo teórico y se integre en el terreno de lo efectivo.

En principio, las preguntas tienen un plazo previsto para ser respondidas: las que solicitan respuesta por es-- crito deben tenerla en un plazo de veinte días a partir de la

publicación de la interposición de la pregunta, mientras que aquellas otras preguntas para las que se demande respuesta oral deben ser respondidas en la sesión del órgano -Pleno o Comisión- en cuyo orden del día hubieran sido incluidas.

Este esquema, aparentemente tan claro como rígido, presenta, sin embargo, un considerable número de agujeros negros. Veamoslos:

- El gobierno puede solicitar que se aplace la respuesta de las preguntas orales con respuesta ante el Pleno de la Cámara , posponiéndola por una sola vez respecto de cada pregunta para el orden del día de la siguiente sesión plenaria en el Congreso (artículo 188,4, R.C) y señalando nuevo día dentro del plazo de un mes en el Senado (artículo 163,3 R.S.). Aunque en el artículo 188,4, R.C. se emplea la expresión "puede solicitar el aplazamiento", todo indica que, pretendida por el ejecutivo la posposición de la respuesta, ésta es obligada, puesto que nada se dice de la posibilidad de denegar la solicitud, por lo que hay que entender que el verbo "poder" se emplea aquí como expresivo de una facultad directamente exigible, y no de una mera posibilidad sometida a la decisión última de los órganos de gobierno parlamentarios. Más preciso, el Reglamento -

del Senado expresa con meridiana claridad que lo -- que el gobierno puede hacer es "aplazar la respuesta".

- En lo que respecta a las preguntas con respuesta oral en Comisión, no existe posibilidad de aplazamiento ni en el Congreso ni en el Senado, a tenor de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 189 y 168 de las correspondientes normas reglamentarias. Pero tampoco prevé ninguna reacción negativa para el gobierno en el supuesto de que la respuesta sea demorada o no se produzca; antes al contrario, el artículo 189,3, del Reglamento del Congreso establece que las preguntas que resultaren pendientes cuando finalice un período de sesiones se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, de suerte que el incumplimiento gubernativo redunde en lesión de la voluntad del parlamentario interrogante, que ve convertida en pregunta con respuesta por escrito la que él quería con respuesta oral.
- Las preguntas formuladas para respuesta por escrito deben ser respondidas en veinte días a contar desde la publicación de su interposición, siendo de señalar que este plazo puede ser prorrogado, en el Congreso, por otros tantos días, previa, en este caso,



solicitud motivada del gobierno y acuerdo de la Mesa del Congreso (artículo 190,1, R.C.). De no obtener respuesta en el plazo previsto, el parlamentario interrogante puede solicitar que la pregunta sea transformada en otra con respuesta oral ante la Comisión competente (artículos 190,2 R.C. y 169,2, R.S.). Se trata, éste, del único caso en que el incumplimiento gubernativo acarrea una sanción, pero, como fácilmente puede observarse, la sanción no lo es sino en el sentido simbólico. Más aún: puede decirse que la transformación de la pregunta con respuesta por escrito no respondida en pregunta con respuesta oral ante la Comisión no es propiamente una sanción, sino un último y desesperado recurso para conseguir la respuesta gubernamental, y en la esperanza de que el indudable desprestigio que acarrearía la incomparecencia ante la sesión de la Comisión provocará, al fin, la respuesta del Departamento.

- En fin, ninguna sanción está prevista para el supuesto, nada hipotético, de que las preguntas orales, ya ante el Pleno, ya ante las Comisiones, quede sin respuesta. Esta inexistencia de sanción disminuye, lógicamente, el sometimiento del gobierno y sus miembros a las preguntas formuladas en las Cáma

ras predicado en el artículo 111 de la Constitución. No solo eso: la inexistencia de una sanción para el incumplimiento gubernativo de la obligación de responder disminuye notoriamente la eficacia jurídica de resultado de las preguntas parlamentarias como instrumento de control parlamentario del gobierno, haciendo descansar la funcionalidad de las preguntas como medio de control exclusivamente sobre su eventual eficacia práctica, esto es, sobre la proyección pública que puedan alcanzar tanto la pregunta cuanto la ausencia de contestación a la misma. De ahí que MANZELLA haya señalado que, jurídicamente, la sujeción del gobierno al poder de control atribuido a los parlamentarios y ejercitado por medios como el que nos ocupa se concreta casi siempre en un mero comportamiento pasivo, consistente en no poner obstáculos a la facultad del parlamentario de formular preguntas, pero sin que tal sujeción se materialice en una obligación positiva de hacer (11). Como es evidente, esta aceptación de un eventual incumplimiento de sus obligaciones por parte del gobierno, esta imprevisión de sanciones que le impulsen a pasar del comportamiento pasivo al activo y que sea susceptible de cubrir la contingencia de que no satisfaga las demandas del órgano que contro

la, suponen una grave erosión de la eficacia jurídica de este medio de control (12) en la medida en -- que ésta queda subordinada al libre albedrío del órgano controlado. Es preciso señalar, sin embargo, - la dificultad de resolver esta situación. En efec-- to, no parece fácil acuñar sanciones que, sin resul-- tar desorbitadas, tengan el suficiente grado de --- coerción como para impulsar al gobierno a responder las preguntas en el plazo reglamentario previsto.

#### B. LAS INTERPELACIONES PARLAMENTARIAS

Las interpelaciones, a las que también está sometida el gobierno de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución, tienen por objeto, según los Reglamentos parlamentarios españoles, coincidentes en esto con los más importantes de -- otros sistemas, la política del ejecutivo en cuestiones de interés general. Como más adelante se verá, se diferencian de - la pregunta, aunque su naturaleza y origen guardan no pocas - similitudes (13), en dos puntos básicos: una mayor amplitud y generalidad del objeto de las interpelaciones, en contraste - con la concreción que es característica de las preguntas, y - el hecho de que las interpelaciones pueden dar lugar a una moción en la que la Cámara exprese su posición. No obstante, la identidad entre ambos instrumentos de control es causa de que

no poco de lo antes dicho respecto de las preguntas sea, también, aplicable a las interpelaciones. Por ello, nos limitaremos aquí a señalar lo que es específicamente distintivo de éstas.

a. Caracteres generales del procedimiento

El procedimiento reglamentario de tramitación de -- las interpelaciones se caracteriza, en el ordenamiento español, por los siguientes rasgos:

1. Pluralidad de sujetos activos y pasivos. Tal y como sucedía con las preguntas, las interpelaciones pueden ser formuladas tanto al gobierno en su conjunto como a alguno de sus miembros individualmente considerado. Sin embargo, el procedimiento de las interpelaciones se distingue del de las preguntas en que en el primero el sujeto activo puede ser tanto individual como colectivo. En efecto, se reconoce a los parlamentarios, singularmente considerados, la capacidad de presentar interpelaciones, pero se amplía esta posibilidad a los diferentes grupos parlamentarios (artículo 180 R.C.).
2. Prevalencia de los grupos parlamentarios más numerosos. La preferencia en favor de los grupos parlamentarios más numerosos que, en orden a obtener la ---

prioridad de inclusión en el orden del día, se evidenciaba ya en el caso de las preguntas, es manifiesta en lo referente a las interpelaciones. Esta preferencia es explícita en el Senado, donde la adscripción al grupo parlamentario más numeroso otorga prioridad en caso de que los senadores que presentan interpelaciones hubiesen formulado anteriormente el mismo número de ellas durante el mismo período de sesiones (artículo 172 R.S.). Pero no es menos manifiesta en el Congreso, el artículo 182,2, - de cuyo Reglamento se establece un orden de prioridad basado en la asignación de un cupo de interpelaciones por grupo: una interpelación por cada diez diputados adscritos al mismo o fracción. Es evidente que, con la aplicación de este criterio, los grupos parlamentarios más numerosos tienen una patente situación de ventaja para obtener la prioridad en la inclusión en el orden del día (14).

3. Presunción de decaimiento de las interpelaciones no tramitadas. Existe en el Congreso -no en el Senado- una presunción de decaimiento de las interpelaciones que, a la conclusión de un período de sesiones, no hubieran sido tramitadas, las cuales quedan convertidas automáticamente en preguntas con respuesta por escrito, a menos que el sujeto interpelante ma-

nifieste expresamente su voluntad de mantener la interpelación.

4. Especialidades en el procedimiento del Senado. El procedimiento previsto en el Senado para la tramitación de las interpelaciones contiene dos especialidades, respecto de su homólogo del Congreso, que parece conveniente reseñar. En primer lugar, el Reglamento del Senado alimenta una loable pretensión de rapidez en la evacuación de las interpelaciones, al disponer el artículo 171,1, que las interpelaciones se incluirán en el orden del día, como principio general, no más tarde de un mes a contar desde su presentación, si bien se deja a salvo la posibilidad de que los trabajos de la Cámara impidan el cumplimiento de esta previsión de principio. En segundo lugar, el apartado 2º del propio artículo prevé la posibilidad de que el gobierno solicite, de forma motivada -y, es de presumir, obtenga- el aplazamiento de una interpelación por tiempo no superior a un mes, posibilidad ésta no contemplada en el Reglamento del Congreso.

#### b. Eficacia jurídica

Como en el caso de las preguntas, es preciso distinguir aquí dos niveles en lo que respecta a la eficacia jurídica

ca de las interpelaciones: por un lado, la posibilidad de los parlamentarios de usar este instrumento; por otro, su efectiva capacidad para constreñir al sujeto pasivo de la interpelación a dar satisfacción a la demanda del interpelante.

En lo que al primer nivel respecta, la disponibilidad de la interpelación por parte de los parlamentarios aparece en principio garantizada por las normas reglamentarias que, como se dijo, conceden el derecho a presentar interpelaciones a los parlamentarios individualmente considerados, sin otros requisitos existentes en algunos sistemas comparados (15). -- Otra cosa es que, desde el punto de vista práctico, puedan -- los parlamentarios, a la hora de usar de este derecho, encontrar impedimentos u obstáculos por parte de los grupos parlamentarios a los que estén adscritos, impedimentos cuya aparición es aquí más verosímil que en el caso de las preguntas -- por la mayor envergadura y repercusión política de las interpelaciones (16).

Los Reglamentos de las Cámaras prevén, como sucediera con las preguntas, un trámite de calificación o juicio de admisibilidad de la interpelación formulada, cuya realización compete a las Mesas de las Cámaras (artículos 181,2, R.C. y -170,3, R.S.). Ya se vió más atrás que la calificación de la Mesa puede realizarse sobre la base de criterios formales o sustanciales. De igual forma, se manifestó nuestra opinión de

que, en el caso de las preguntas, no caben, a tenor de nuestras normas reglamentarias, más criterios que los meramente formales, delimitados, por exclusión, por la inadmisibilidad de las preguntas cuyo contenido no se corresponda con la tipicidad del instituto. La situación parece, sin embargo, distinta en el caso de las interpelaciones.

En efecto, el juicio de admisibilidad sigue siendo, como señalara BUCCISANO, un juicio sobre el contenido típico del acto que se resuelve, en primer lugar, sobre criterios -- cuantitativos en razón de la mayor o menor globalidad del contenido, a fin de distinguir entre lo que constituye objeto de una interpelación y lo que lo es de una pregunta (17). Pero -- que se resuelve, además, sobre otros criterios, que quedan reglamentariamente excluidos en lo referente a las preguntas.

El hecho, "prima facie" anómalo, de que en el juicio de admisibilidad de las interpelaciones jueguen criterios adicionales respecto de los válidos en la calificación de las preguntas obedece al diferente contenido material de uno y -- otro mecanismo de control. En efecto, las preguntas pueden tener por objeto "un hecho, una situación, o una información.." (artículos 181,1, R.C. y 162,1, R.S.), es decir, que pueden -- versar, prácticamente, sobre cualquier cosa. Por el contrario, los Reglamentos son explícitos al delimitar el contenido material de las interpelaciones: los motivos o propósitos de la -- conducta del ejecutivo (artículos 181,1, R.C. y 170,2, R.S.).



Por consiguiente, las interpelaciones no pueden referirse a - cualquier cosa, sino solo a la política del gobierno. De ahí- que, a tenor de los preceptos reglamentarios citados, la Mesa de la Cámara deba calificar como no admisible toda interpela- ción que tenga un objeto ajeno a la política general del eje- cutivo. El juicio de admisibilidad se realiza en las interpe- laciones, por consiguiente, sobre dos parámetros: la mayor o- menor globalidad o concreción de la demanda -que constituye - el límite que separa las preguntas de las interpelaciones- y- la referencia específica y exclusiva a la política del ejecu- tivo, única que puede ser objeto de la interpelación, quedand- o, por consiguiente, excluidas las interpelaciones referen-- tes a todo órgano o institución del Estado que no sea el eje- cutivo (18).

Por lo que respecta a la eficacia de resultado de - las interpelaciones, esto es, a su capacidad para constreñir- al gobierno a responder a las demandas del interpelante, hay- que señalar que los Reglamentos no prevén ninguna sanción pa- ra el hipotético supuesto de que no se produjera la respues-- ta. Ya hemos dicho que el Reglamento del Senado si regula la- posibilidad de que el gobierno solicite, motivadamente, un -- aplazamiento. Pero nada se dice, ni en el Reglamento del Sena- do ni en el del Congreso, para la eventualidad de que, inclui- da la interpelación en el orden del día de la Cámara, no se - produzca respuesta alguna a la misma.

Ciertamente, y ésta es, sin duda, la razón de la imprevisión reglamentaria, es difícil pensar que el gobierno se niegue a responder a una interpelación, no solo porque ello -supondría desoir abiertamente el mandato constitucional del - artículo 111, sino también, y sobre todo, porque la falta de contestación a la interpelación colocaría al gobierno, ante - la Cámara y ante la opinión pública, en una situación notablemente peor que la que pudiera derivarse de la contestación menos satisfactoria posible a la interpelación presentada.

En ausencia de toda otra previsión sancionadora por parte de los Reglamentos de las Cámaras (19), es esta, la moción, la única medida que puede emprenderse y, en su caso, -- aprobarse por las Cámaras. Prevista en la propia Constitución la moción reviste, claramente, el carácter de medida subsi---guiente al ejercicio del control: una vez conocida en detalle la actuación del ejecutivo y los motivos de la misma, una vez confrontada con los parámetros que, en opinión de la Cámara, - debieran haber informado la actuación gubernamental, la Cáma- ra expresa en la moción su valoración de la actuación del eje- cutivo. El contenido de la moción puede ser constitutivo de - actos de muy distinta naturaleza: de un acto de dirección po- lítica si lo que se hace es impulsar al gobierno a desarrollar determinada actuación; de un acto sancionador, si lo que se - hace es reprobar la conducta gubernamental, aún cuando tal reprobación no ponga en juego la responsabilidad política del -

gobierno (20); de un acto confirmatorio, en fín, si la moción expresa la conformidad de la Cámara con la actuación del ejecutivo. Como ya habíamos mencionado anteriormente, en pocos casos como en la relación interpelación-moción es tan clara la cadena causal control-medida subsiguiente. Claridad que -- consiste tanto en la manifestación del lazo causal que liga al control con la medida subsiguiente como en la nitidez con que se evidencia la escisión en dos momentos diferentes y consecutivos de la función de garantía constitucional. En fín, - la conexión causal y sucesiva entre la moción y la interpretación se patentiza, en el nivel normativo, en la exigencia reglamentaria de que la moción presentada sea congruente con la interpelación. La moción se contempla así, por el propio Reglamento, como una medida inevitable e inexcusablemente subsiguiente a un acto de control previo, a la interpelación, que no solo debe precederla sino, que, además, limita materialmente su contenido, delimitado inicialmente por el de la interpelación que la provoca (21). De esta forma, la moción constituye la expresión jurídica de la influencia que el acto de control previo -la interpelación- ejerce inevitablemente, en un sentido positivo o en otro negativo, sobre la actividad gubernamental. Influencia que existiría aún cuando no existiese la moción pero que, de producirse ésta, queda precisada y concretada en lo que se refiere a su sentido y alcance, de otra forma más difusos.

## C. LAS COMISIONES DE INVESTIGACION

### a. Posibilidad de los parlamentarios de constituir Comisiones de Investigación

Al contrario de lo que sucedía con los medios de -- control hasta ahora estudiados, no se puede decir, en el caso de las Comisiones de investigación, que los parlamentarios, - ni individualmente ni constituyendo grupo parlamentario u --- otro colectivo, puedan disponer libremente de este medio de - control.

En efecto, en la mayoría de los ordenamientos, con la única excepción importante de la R.F.A (22), la decisión - de constituir Comisiones de investigación no es potestad de - la minoría parlamentaria, sino que es decisión que correspon- de a la Asamblea y que, por consiguiente, queda al albedrío - de la mayoría parlamentaria de la Cámara. Así sucede también - en España, pues el artículo 52,1, del Reglamento del Congreso y el artículo 59 del Reglamento del Senado disponen que --- corresponde a los Plenos de las respectivas Cámaras la deci-- sión de constituir Comisiones de investigación.

Pero no solo es la decisión de constituir la Comi-- sión la que escapa a la voluntad individual de los parlamenta-- rios: la simple propuesta de constituir la requiere también -- del concurso de las voluntades de un determinado número de --

parlamentarios o de órganos cualificados del sistema. Así, el Reglamento del Congreso prevé que la propuesta de creación de una Comisión de investigación puede provenir o del Gobierno, o de la Mesa de la Cámara, o de dos grupos parlamentarios o, en fin, de una quinta parte de los diputados que componen la Cámara (artículo 52,1). Por consiguiente, a la minoría solo le resta la posibilidad de proponer la creación bien con el concurso de dos grupos parlamentarios, bien con el de 75 diputados. Nótese que este último es un número de diputados notablemente alto (23), que en el momento de escribir estas líneas solo reúnen dos de los grupos presentes en la Cámara; y, por otro lado, los dos grupos parlamentarios precisos para presentar la propuesta constituyen casi la mitad de los grupos del Congreso, incluyendo al Grupo Mixto. Por su parte, el artículo 59,1, del Reglamento del Senado establece que la propuesta puede partir o del gobierno o de 25 senadores, con el requisito adicional, en este caso, de que los senadores no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, lo que supone, en la práctica, que la propuesta debe partir del acuerdo de, al menos, dos grupos parlamentarios que reúnan un mínimo de 25 senadores.

En todo caso, los requisitos mínimos exigidos no son lo más relevante a los efectos que nos ocupan, pues su satisfacción no implica la eficacia práctica de la propuesta. Esta, por el contrario, no tiene ninguna posibilidad de

prosperar si cuenta con la enemiga de la mayoría parlamentaria. La eficacia jurídica de las Comisiones de investigación, en cuanto a su posibilidad de uso efectivo por parte de los parlamentarios se refiere, queda, por tanto, condicionada a su aceptación por la mayoría parlamentaria.

Este condicionamiento reviste notoria importancia si tenemos en cuenta que el control parlamentario ejercido mediante las Comisiones de investigación es realizado, fundamentalmente, por la minoría parlamentaria que constituye la oposición y que la mayoría no tendrá, verosímilmente, ningún empeño en crear una Comisión de la que, generalmente, solo perjuicios políticos se pueden derivar para la propia mayoría y para el gobierno al que apoya, no operando en este supuesto el control que la mayoría ejerce sobre el gobierno por la propia especificidad de los asuntos sobre la base de los cuales se suelen crear las Comisiones: no se trata, en tales casos, de comprobar que el gobierno actúa según los parámetros de la mayoría, sino, generalmente, de irregularidades en la conducta de los órganos del gobierno y la administración.

De ahí que no sea aventurado asegurar que la eficacia de las Comisiones de investigación depende, en no poca medida, de que su constitución pueda ser decidida por una fracción minoritaria de la Cámara (24). Y así, PACE ha señalado que, en su configuración actual, las Comisiones de investigación han dejado de ser medios de control parlamentario sobre-

el ejecutivo para trasmutarse, en la práctica, en un instrumento de gobierno de la mayoría parlamentaria. Mayoría que no consentirá en la creación de la Comisión de encuesta sino a condición de hacer propio el proyecto institutivo y de delimitar, en su propio interés, los objetos sobre los que hayan de desarrollarse las investigaciones; mayoría, en fin, que utilizará de la facultad de constituir Comisiones de investigación reconvirtiéndola según su interés de gobierno: posponiendo la solución de los problemas políticos sin poner en juego la responsabilidad gubernativa, mostrando a la opinión pública la realidad con que se afrontan los problemas sociales, aliviando la presión de dicha opinión pública, disociando la responsabilidad de los autores de hechos alarmantes de la de la mayoría, etc (25).

#### b. Los poderes de las Comisiones de investigación

La regulación de los poderes de las Comisiones parlamentarias de investigación no ha sido, a la hora de escribir estas líneas, llevada a cabo, quedando pendiente de la aprobación de una ley que concrete tanto la extensión cuanto la forma de ejercicio de tales poderes (26).

Ello no empece, sin embargo, para que de la Constitución y de los Reglamentos parlamentarios pueda deducirse la orientación general de dichos poderes, así como la forma global de actuación de las Comisiones.

De esta suerte, en lo referente a la forma de actua  
ción de las Comisiones cabe destacar la prescripción reglamen  
taria de que sus sesiones sean secretas en lo que a las del -  
Congreso se refiere (artículo 64,3, R.C.). Esta disposición -  
ha sido fuertemente criticada (27), por cuanto priva a las Co  
misiones de investigación de algo que es cosustancial tanto a  
su buen funcionamiento general cuanto a las garantías que de-  
ben recibir quienes ante ellas declaren. Este obligatorio ca-  
rácter secreto de las sesiones de la Comisión de investiga--  
ción es exclusivo del Congreso, siendo potestativa en el Senado  
(artículo 64, en relación con el 75, R.S.) la decisión, --  
que debe ser tomada por la mayoría absoluta de los miembros -  
de la Comisión, de que las sesiones sean a puerta cerrada.

Con todo, el punto más importante, atinente a las -  
Comisiones de investigación, es el referente a sus poderes pa  
ra conseguir la comparecencia y declaración de las personas -  
que entienda precisas y la entrega de los documentos que con  
sidere necesarios, lo que en la terminología británica se co-  
noce como el "power to send for persons, papers and records".  
La concreción de estos poderes queda a expensas, como antici-  
pamos, de la regulación legal -que puede realizarse bien me--  
diante la elaboración de una normativa especial, bien a tra--  
vés de una remisión global a los poderes de los jueces- pero-  
no cabe duda, en nuestra opinión, de que a tenor del artículo  
76,2, cuando habla de la obligación de comparecer ante las --



Comisiones de investigación a requerimiento de las Cámaras, - se refiere a la obligación de comparecer y declarar pues, de otra forma, ningún sentido tendría la mera comparecencia si - de ella no se sigue la posibilidad de que las Comisiones obtengan, por mediación de la persona citada a comparecencia, - los datos que de ella pretendiesen extraer (28). Aunque nada prevé al respecto el Reglamento del Congreso, en esta dirección camina, indudablemente, el Reglamento del Senado al disponer (artículo 60,2) que las Comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas.

Lo cierto parece, en cualquier caso, que los poderes de las Comisiones de investigación permanecen a expensas de la ley que desarrolle lo dispuesto en el artículo 76,2, de la Constitución y, más en concreto, de las sanciones que se impongan a cuantos se nieguen a comparecer a requerimiento de las Comisiones o, que compareciendo, presten falso testimonio.

#### D. LA EFICACIA PRACTICA DE LOS MEDIOS CLASICOS DE CONTROL -- PARLAMENTARIO

El análisis de la eficacia jurídica de los medios de control parlamentario resulta incompleto sin un correlativo exámen de la eficacia práctica, trascendente al formalismo jurídico, de los citados medios. De la importancia que la efi

cacia práctica de los medios de control parlamentario tiene - para el sistema constitucional puede dar idea el hecho de que se ha llegado a afirmar que el más grave peligro que puede -- amenazar a la democracia es que los Parlamentos se vean priva dos de medios de control efectivos (29), en el final de un -- proceso al que conduciría la pérdida de eficacia de los me--- dios de control tradicionales.

En las líneas que preceden se ha realizado un estudio de la eficacia jurídica de los medios de control. Sin embargo, ya en las primeras líneas de este trabajo se puso de relieve la casi unanimidad existente en la doctrina respecto de la ineficiencia del control parlamentario del gobierno. ¿A qué obedece, entonces, que medios que antes eran funcionales dejasen de serlo sin que las normas que los regulaban se modi ficasen más que, si acaso, para potenciarlos?. En las líneas que siguen se pretende analizar la evolución de este fenómeno, cuyas causas fundamentales residen, a nuestro modo de ver, en la evolución de los sistemas de partidos y de los partidos mismos. Conviene adelantar, sin embargo, que lo que sigue no está dedicado a analizar la aplicación práctica de los medios de control en el sistema constitucional español ( 30), sino, a un nivel de abstracción más elevado, la eficacia práctica que en general, puedan seguir teniendo los mecanismos clásicos de control parlamentario y, en concreto, preguntas e interpela ciones parlamentarias.

a. Posiciones que niegan la eficacia de los medios de control

Las afirmaciones rotundas sobre la pérdida de eficacia de interpelaciones y preguntas como medio de control parlamentario no son de hoy ni de ayer. Ya en 1.908, ante sistemas políticos notoriamente diferentes a los hoy existentes, MICELLI afirmó que la interpelación tendía a perder eficacia en aquella forma de régimen, el parlamentario, en que parecía deber adquirir el máximo de fuerza e importancia, señalando que las causas de tal paradoja no eran otras que el desinterés de la mayoría en usar de un medio cuyo objetivo es el control del gobierno apoyado por la propia mayoría y el escaso interés de la oposición en hacer uso de un instrumento que no era inmediatamente útil más que para demostrar la endebles de sus fuerzas y mostrar su impotencia. Si a esta situación se le añadía la entonces incipiente tendencia a la progresiva complicación y tecnificación de la administración, parecía razonable concluir que la eficacia de la interpelación disminuía y que, en la mayor parte de los Parlamentos, podía considerarse a preguntas e interpelaciones como un medio en franca decadencia, cuando no en desuso (31). Ciertamente, cuando MICELLI escribía así la vida política había dado ya el salto hacia las organizaciones partidarias disciplinadas, pero no existían medios de comunicación que dotasen a la utilización de los medios de control de la repercusión pública que hoy pueden alcanzar, por lo que, en tal situación de transición,-

parecía verosímil que la utilización y eficacia de estos medios experimentase un fuerte descenso.

Las acusaciones de ineficacia que, hoy en día, se dirigen contra los medios que nos ocupan son, si cabe, aún más rotundas. El común denominador de estas críticas reside en un punto de partida absolutamente coincidente: la relación entre la mayoría parlamentaria que domina la Cámara y el gobierno, sujeto pasivo del control, apoyado por esa misma mayoría. Esta situación ha distorsionado el control parlamentario que, de ser ejercido por el Parlamento sobre el gobierno, ha evolucionado hacia un control de la minoría parlamentaria sobre la mayoría, lo que explicaría, en palabras de DE VERGOTTINI, que, frente a un gobierno que goza de una sólida mayoría parlamentaria, los medios comunes con los que suele desarrollarse el control parlamentario, esto es, preguntas e interpellaciones, sean ineficaces (32). A estas razones habría que añadir que la importancia limitada de preguntas e interpellaciones tendría también origen en el protagonismo, en la vida de la Cámara, de partidos y grupos parlamentarios, protagonismo que conlleva a que solo se reconozca relevancia política a los medios de control cuyo uso es decidido por la determinación partidaria. Ello supone, como es evidente, una modificación de la práctica tradicional del parlamentarismo liberal, que dejaba a la iniciativa de los parlamentarios un papel autónomo y efectivo de control sobre el gobierno (33).

Estas críticas tradicionales en los últimos años -- respecto de la eficacia de los medios de control parlamentario clásicos han sido reforzadas, recientemente, por otras -- más elaboradas. En efecto, construcciones más recientes, como la de PACE, sustentan su afirmación de la ineficacia de los medios de control sobre la ausencia de independencia del órgano controlante respecto del controlado. Esta situación partiría de la sustitución de la dialéctica gobierno-Parlamento -- por la dialéctica mayoría parlamentaria-minoría parlamentaria. Si el concepto de control descansa sobre la disponibilidad autónoma de los medios de control (34), la ineficacia de éstos -- vendría determinada por la inexistencia de la independencia -- que, en el caso de las preguntas e interpelaciones, desaparece porque la oposición no tiene medios de asegurar su rápida -- contestación (35).

Señala STEIN que esta falta de la independencia precisa para que pueda hablarse de auténtico control es suficiente para invertir el contenido sustancial del instituto, de -- forma que el control dejaría de serlo para trasmutarse en un -- procedimiento de autocorrección de los partidos gubernamentales (36).

## b. Impugnación de estas posiciones

### 1. Introducción

A tenor de los argumentos de autoridad antes reseñados pudiera parecer inabordable la tarea de defender que los medios de control clásicos, preguntas o interpelaciones, siguen conservando, hoy en día, un importante grado de eficacia a la hora de cumplir su función de controlar al ejecutivo. -- Nos atrevemos, sin embargo, a emprender, en las líneas que si guen, esta tarea.

En muchas de las críticas antes mencionadas está -- presente, una vez más, la confusión entre control y consecuencias del control, o entre control parlamentario y responsabilidad política del gobierno. En no pocas ocasiones, al asimilarse el control parlamentario a la puesta en juego de la res ponsabilidad gubernamental, y verificar que de los medios de control que nos ocupan no se sigue la exigencia de la res ponsabilidad política del gobierno, se concluye afirmando la ine ficacia de los medios de control. Esta postura está viciada -- en su mismo origen pues, no siendo la responsabilidad guberna mental el objeto del control, sino la consecuencia eventual y no necesaria de este último, la eficacia de los medios de con trol no puede determinarse tomando como base su idoneidad -- la caída del gobierno -- que no están destinados a provocar.

Ciertamente, si no existe posibilidad de sancionarlo erróneamente actuado y de corregir y rectificar lo que aún está por llevarse a cabo el control se convierte en actividad inútil o superflua. Pero no por ello debe juzgarse la efica--

cia de los medios de control en función de su capacidad de -- producir otros efectos que los que específicamente le son propios. La negación de la eficacia de los medios de control, de formularse, no puede hacerse sobre la base de la respuesta negativa a la pregunta: ¿son los medios de control parlamenta--rios idóneos para provocar la caída del gobierno? (37). La determinación de la eficacia de los medios de control no puede--realizarse sino contestando a la interrogante: ¿son los ins--trumentos de control útiles para posibilitar al órgano contro--lante la comprobación de la actividad del gobierno y su con--trastación con los parámetros que el propio órgano controlan--te establezca, de forma que, si lo entiende pertinente, pueda actuar la exigencia de la responsabilidad política?. Lo que,--en el fondo, no es sino preguntarse si los medios de control--son eficaces para controlar. Aparentemente, esto supone un --pleonasma, pero es de todo punto necesario a la vista de la --profusión con que la doctrina se pregunta si los medios de --control son eficaces no para controlar, sino para derribar al gobierno. La distinción entre una y otra pregunta es, habida--cuenta de que la pregunta predetermina la respuesta, de la mayor importancia teórica. Y no solo teórica: LEGRES ha señala--do que una de las razones que impiden que los medios de con--trol alcancen toda la eficacia que su potencial encierra es--triba, precisamente, en que un gran número de parlamentarios--está convencido de que todo control es inútil si no puede apa--rejar la caída del gobierno (38). Es el resultado lógico de -

un proceso que empieza por exigirle a algo o alguien cosas para las que no está preparado, lo que, lógicamente, concluye con su demérito, puesto que no es capaz de realizar lo que se le exige.

## 2. Eficacia de los medios de control utilizados por la mayoría parlamentaria

La segunda línea de apoyo de quienes niegan la eficacia de los medios de control parlamentario radica en la inoperancia de estos instrumentos debido a la superioridad numérica en la Cámara de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno y en la dependencia de esta mayoría respecto del ejecutivo. Por tanto, debe analizarse, en primer lugar, si la dependencia de la mayoría parlamentaria respecto del gobierno es tan fuerte que impida, en efecto, a dicha mayoría ejercer el control de la actividad gubernativa; y, en segundo lugar, debe analizar si la oposición de la mayoría parlamentaria es, efectivamente, causa de ineficacia de la utilización de los medios de control cuando ésta se realiza por la minoría.

Por lo que al primer punto respecta, es comunmente admitido que el gobierno actúa en la práctica como comité directivo de la mayoría parlamentaria que lo sustenta (39), aunque las excepciones a esta regla no son escasas. Ello quiere decir que, en buena lógica parlamentaria, dicha mayoría no to



mará, por regla general, ninguna iniciativa susceptible de -- erosionar políticamente al gobierno, sino que, por el contrario, intentará abortar todas aquellas iniciativas de la oposición parlamentaria que puedan poner en dificultades al gobierno. Pero ¿quiere esto decir que la mayoría parlamentaria no controla la actividad gubernamental?.

Como se vió en su momento, el control parlamentario se realiza sobre la base de diferentes parámetros, que coinciden con la oferta político-ideológica que cada opción presenta ante el electorado y, por supuesto, con los intereses que defienden. El parámetro de la mayoría parlamentaria no es, -- por consiguiente, el mismo que el de la minoría: a ésta la interesa que el gobierno se acerque lo más posible a sus posiciones políticas, mientras que la mayoría se preocupará fundamentalmente de que el gobierno cumpla su programa, por más alejado que éste esté respecto del de la minoría. El control consistirá en verificar que -como es previsible- la actividad gubernamental no se corresponde con la que, en su opinión, debería realizarse; por el contrario, el control de la mayoría se encaminará a verificar que el gobierno lleva a la práctica el programa sobre el que se le concedió el apoyo parlamentario de la propia mayoría. Desde el punto de vista de la crítica de la actividad gubernamental, la de la minoría se basará, verosímilmente, en que el gobierno cumple su programa, distinto e, incluso, antagónico al de la minoría; la crítica de la-

mayoría se producirá, sin embargo, no porque el gobierno cumpla con su programa, sino porque no lo cumpla. El grupo parlamentario se configura así como la proyección del partido en la institución parlamentaria y, por tanto, como el medio institucional con que el partido cuenta para controlar la acción del gobierno. De ahí que, en la actualidad, pueda hablarse de un triángulo institucional cuyas vértices son el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, de cuya fluidez depende, en gran medida, la estabilidad gubernamental.

Por consiguiente, la mayoría parlamentaria controla al gobierno al que sustenta. Lo que sucede es, en primer lugar, que ese control se realiza sobre parámetros diferentes a los que mueven a la oposición parlamentaria, parámetros preterminados por la orientación política de la mayoría y que se concretan, sustancialmente, en el programa de gobierno. En segundo lugar, sucede que el control de la mayoría se realiza con menor proyección pública que el realizado por la minoría y, con frecuencia, se realiza por cauces extraparlamentarios, precisamente porque, como luego se verá, mientras que a la -- oposición le interesa que su actividad de control alcance la mayor proyección pública posible, la mayoría suele preferir que la publicidad del control sea escasa. En fín, lo que sucede es, también, que el control realizado por la mayoría suele tener resultados positivos, no siendo, por lo tanto, precisasanción alguna, mientras que para la minoría suele desprender

se, del control que realiza, la necesidad de la sustitución - del equipo gubernamental.

El que, efectivamente, la mayoría parlamentaria con trole al gobierno es de la máxima importancia. La línea general en la tendencia que cuestiona la eficacia del control par lamentario es la de sustentar esta crítica sobre las escasas posibilidades de que prosperen las tesis de la oposición, sin reparar en que más importante para el sistema es que la mayoría parlamentaria pueda imponer su voluntad, precisamente por que, en la medida en que es mayoría, es la expresión mayorita ria de la voluntad popular manifestada en la última consulta electoral. Lo preocupante, desde el punto de vista de la funcionalidad del sistema, no es que la oposición sea sistemáticamente derrotada en las votaciones parlamentarias: lo realmente preocupante sería que las ganase.

Por lo demás, que la mayoría parlamentaria controla que el gobierno cumpla su programa es cosa que la experiencia práctica demuestra sobradamente, a nuestro modo de ver. El he cho de que los gobiernos derribados sean pocos sucede porque, como es lógico, la mayor parte de los gobiernos llevan o in-- tentan llevar a la práctica el programa sobre el que se les -- concedió la confianza, y las eventuales modificaciones del -- mismo suelen ser realizadas con el consenso de la mayoría, en la medida en que se trate de alteraciones sustanciales del -- programa, y no de meras variaciones de detalle. Lo cierto es-

que la tesis de que la mayoría está por entero supeditada al gobierno surgió en y de Gran Bretaña, donde el sistema bipartidista asegura al gobierno, en principio, el apoyo parlamentario hasta el final de la legislatura y donde, por otro lado, el gobierno coincide, casi en su totalidad, con la dirección del partido, lo que le asegura, lógicamente, el control del partido y del propio parlamentario. Las cosas son, sin embargo, muy diferentes en la Europa continental, donde la fórmula de gobierno se basa, con frecuencia, en coaliciones multipartidarias. En estas condiciones, es obvio que cada una de las partes de la coalición controla la actividad gubernamental al objeto de comprobar que éste no se desvía del programa pactado. Tal control existe, incluso, en el caso británico, - aunque aquí sea menos evidente: inferioridad de evidencia que no obedece a que el control sea menor o menos intenso, sino a que el sistema bipartidista excluye, en principio, las coaliciones de gobierno y, por tanto, la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno, al corresponder a un mismo partido, goza de una solidez ideológica y de una coincidencia política notoriamente mayor que las que se dan en las coaliciones, por lo que rara vez se producen divergencias. En Gran Bretaña el gobierno opera, sí, como director de la política, que impone a la mayoría parlamentaria; pero actúa de esta forma siempre -- que se mueva dentro del programa, elemento éste que la mayoría controla celosamente. De hecho, la más avanzada doctrina-

británica ha podido señalar que el peligro de una votación -- contraria al gobierno no radica, en Gran Bretaña, en las filas de la oposición, generalmente minoritaria, sino en las de los "back-benchers" de la mayoría, quienes controlan permanentemente la actuación gubernamental, hasta el punto de que se ha señalado que el gobierno debe atender más a la posible rebelión de sus parlamentarios, en caso de que se desvie del -- programa partidario, que a las alegaciones de la oposición -- (40).

Que la mayoría parlamentaria controla al gobierno, - en lo que respecta a su cumplimiento del programa del gobierno, ha quedado comprobado en España muy recientemente. En --- efecto, tanto la dimisión del Presidente Suarez, en 1.981, como la posterior desintegración del partido del gobierno son - sucesos que -sobre todo el primero- tienen origen, además de en otras innegables causas, en la convicción de numerosos e - influyentes sectores del partido gubernamental de que la ac--tuación del gobierno se había desviado del programa de gobierno, acercándose, en su opinión, a los criterios políticos defendidos por la oposición socialista. Ya con anterioridad a - los sucesos reseñados acontecieron otros que no por menos relevantes son menos significativos del celo con que la mayoría partidaria controlaba la actividad gubernativa, de los que -- pueden constituir buenos ejemplos la reacción de la mayoría - ante el proyecto de ley de reforma del Código Civil que posi-

bilitaba el divorcio -reacción que, a la postre, condujo al - abandono del gobierno y del partido del ministro que había -- avalado el citado proyecto de ley, aún cuando se consiguiera - la aprobación del mismo- y la reiterada oposición de la mayo- ría parlamentaria a los sucesivos proyectos de Ley de Autono- mía Universitaria, oposición que llegó al extremo de impedir - la aprobación de la ley.

En estas condiciones, la noción de la necesaria in- dependencia entre el órgano controlante y el controlado varía sustancialmente: entre el gobierno y la mayoría parlamentaria existe una relación de mutua dependencia -y no solo de ésta - respecto de aquel- en la que el gobierno señala las iniciati- vas a tomar para desarrollar el programa de gobierno, línea - política concreta que suele ser respetada por la mayoría; pe- ro que es respetada, precisamente, en la medida en que sea -- conforme a las líneas fijadas por la propia mayoría, que con- trola continuamente dicha adecuación, de suerte que el gobier- no depende, a su vez, de la conformidad de su actuación con - los criterios de la mayoría y, por ello, depende de una mayo- ría que condiciona su apoyo a la adecuación de la actividad - gubernamental a los objetivos señalados. PACE ha sostenido -- que la independencia de la mayoría respecto del gobierno ten- dría que implicar, forzosamente, la posibilidad de que los -- parlamentarios de la mayoría se declarasen totalmente insatis- fechos con las respuestas dadas por los ministros a sus pre--

guntas e interpelaciones, exponiendo públicamente su eventual disenso con la dirección del gobierno (41). En nuestra opinión, no es esta la función que las preguntas e interpelaciones presentadas por la mayoría cumplen como medio de control. La función de estos instrumentos es, por el contrario, la de oficiar de barómetros de la conformidad de la mayoría con la actividad gubernamental, y la de corregir ésta hasta adecuarla a los parámetros asumidos por la mayoría. Es cierto que rara vez se hace público el disenso con la política del gobierno, pero no es menos cierto que lo excepcional será la existencia de ese disenso: lo habitual será, lógicamente, la conformidad que será tanto más normal, y tanto más intensa, cuanto más estructurado esté el sistema de partidos y menos necesaria sea la fórmula gubernamental de coaliciones, pues la identificación partidaria y, verosímilmente, política e ideológica será también mayor. Por ello, lo inusual de la exposición pública de las discrepancias no debe llamar a engaño, pues tal cosa se debe, por lo general, a la inexistencia de la disensión.

Lo que no obsta para que, cuando existe la discrepancia, sea la pregunta o interpelación el medio usado por el parlamentario de la mayoría -si la discrepancia no es de importancia vital; en otro caso, serán otros los canales utilizados- para evidenciarla e influir en la actuación del gobierno de forma que ésta se corrija en el sentido deseado. Es ---

cierto, como se ha afirmado, que no pocas de las preguntas e interpelaciones que los miembros de la mayoría formulan al gobierno no tienen por objeto ni controlar al gobierno ni criticarlo, sino dar al miembro del gobierno interpelado oportunidad de explicarse (42). Pero no es menos cierto que una considerable parte de las preguntas o interpelaciones presentadas por parlamentarios de la mayoría pretenden controlar la actividad del gobierno, influir en éste al objeto de que corrija su política en un determinado campo o, aún más frecuentemente, solicitar del gobierno una determinada actuación en un campo concreto de la actividad administrativa, cumpliendo así, mediante esta demanda, una función que pudiera denominarse de control negativo, en cuanto que se trata de subrayar una omisión de la conducta gubernamental y demandar una solución para esa solución (43).

### 3. Eficacia de los medios de control utilizados por la minoría parlamentaria.

Cuando se niega la eficacia de los medios de control parlamentario clásicos se basa la afirmación, fundamentalmente, en la imposibilidad de que la minoría parlamentaria pueda obtener de la utilización de tales medios la imposición de una sanción al gobierno por parte del Parlamento. Ya hemos visto que no es función de los medios de control imponer sanciones al gobierno, sino solo confrontar su actividad con los



parámetros y, eventualmente, influir sobre su actuación. Resta ahora analizar si la utilización por la oposición de los medios de control es eficaz a estos efectos, que son los propios de los institutos que nos ocupan.

La negación de la utilización eficaz de los medios de control parte de la constatación de la evolución de los -- partidos y sistemas de partido. Que esta evolución disminuía la utilización eficaz de los medios clásicos de control era, probablemente, cierto en los tiempos en que MICELLI escribía sobre la degeneración de los mismos. Pero, a partir de entonces, hay algo que ha evolucionado aun más rápidamente que la configuración intra y extrapartidista: la propia sociedad civil y, sobre todo, el uso y la influencia de los medios de comunicación de masas. De ahí que resulte anacrónico hablar de un determinado sistema de partidos, que imposibilitaría un -- control eficaz, en relación a una sociedad que ha sido claramente superada por aquella en la que ahora nos movemos. Y este punto es, como veremos, de la mayor importancia; si en un momento histórico , la conjunción de un sistema de partidos rígido y disciplinado con una sociedad inculta, con elevados índices de analfabetismo, sufragio restringido, dificultades de comunicación y bajos niveles de participación política justificaba el cuestionamiento de la eficacia del control parlamentario, la situación es completamente diferente en sociedades, como las actuales de Europa Occidental, casi completa-

mente alfabetizadas, con elevados niveles de participación política y, sobre todo, con sistemas de comunicación de masas - enormemente fluidos, instantáneos y al alcance de casi todos los ciudadanos.

En estas condiciones, y cualquiera que sea la apreciación de la relación de dependencia que liga a la mayoría parlamentaria con el gobierno, la independencia de la oposición, complementada con la repercusión, alcance e influencia de los medios de comunicación, es garantía de un control eficaz. Y no se diga que un tal control no es susceptible de provocar, como consecuencia, sanción alguna para el sujeto controlado: la eficacia del control que aquí defendemos está directamente relacionada con la llamada "responsabilidad política difusa", que, como se ha podido demostrar, no por difusa - es menos real ni menos operativa (44). Si a esto añadimos la existencia de un órgano de control, el cuerpo electoral, que tiene también la posibilidad de exigir la responsabilidad política del gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sustenta, tendremos puntos de apoyo suficientes para afirmar que los medios de control, si bien son ineficaces para derribar al gobierno, como no podrían por menos de serlo, pues no es esa su función, son, sin embargo, eficaces para el control de su actuación.

Ya los primeros críticos de la eficacia de los me--

dios de control señalaban que ésta depende, muy fundamentalmente, de la publicidad que su utilización alcanzase, de manera que ya MICELLI afirmaba que es precisamente la publicidad lo que confiere fuerza a preguntas e interpelaciones (45). El papel que en la eficacia de los instrumentos de control -- desempeña la publicidad de su utilización es, en efecto, de la mayor importancia. Si bien el control no implica en sí mismo la exigencia de responsabilidad alguna, el control resulta inútil si no existe la posibilidad de que del mismo se desprenda, como consecuencia eventualmente negativa, una sanción.

Ahora bien, en las sociedades europeas actuales difícilmente puede ser el Parlamento, dominado por la mayoría, el órgano que aplique dicha sanción; y ello no es reprobable, pues resultaría difícilmente justificable que una minoría, -- que es correlativa expresión de una fracción minoritaria de la voluntad popular, pudiese derribar a un gobierno que es expresión de la mayoría de la voluntad popular, reflejada en la mayoría parlamentaria. De ahí que resulte no solo lógico, sino también plausible, que el gobierno solo pueda ser obligado a abandonar sus funciones cuando la mayoría parlamentaria --- que es, a su vez, expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo- le retire su apoyo, eventualidad, por lo demás, que no cabe en absoluto descartar por imposible. Pero como lo --- usual es que tal cosa no suceda, los únicos órganos capaces de aplicar la sanción son el cuerpo electoral y los grupos so

ciales capaces de actuar la responsabilidad política difusa.

En consecuencia, la eficacia de los medios de control debe, cuando son utilizados por la minoría parlamentaria, evaluarse con una doble orientación que trasciende de la mera pretensión de que sean idóneos para generar, como consecuencia, una sanción parlamentaria para el gobierno. En primer lugar, la evaluación de la eficacia debe partir de la base de que el sujeto controlado por la oposición no es solo el gobierno, sino también, y quizás sobre todo, la mayoría parlamentaria que lo apoya en las Cámaras y de la que emana tanto el parámetro conforme al cual actúa como la propia ocupación de los cargos gubernamentales. El esquema clásico del control parlamentario -Parlamento que controla gobierno- debe, por lo tanto, alterarse en el supuesto que nos ocupa, reconduciéndolo al esquema minoría parlamentaria que controla a la mayoría parlamentaria y al gobierno emanado de esa mayoría. Porque, - en efecto, lo que se confronta cuando la minoría realiza el control no es solo la actuación del gobierno con el parámetro de la minoría, sino, además y muy fundamentalmente, el parámetro de la mayoría parlamentaria con el de la minoría. En realidad, lo que se confronta cuando la minoría actúa el control parlamentario no es tanto una actuación -la del gobierno- con un parámetro -el de la minoría-, cuanto un programa -el de la mayoría- con otro -el de la minoría-. Lo que es lo mismo: lo que se confronta son concepciones diferentes respecto de la -

forma de conducir el Estado, de los objetivos a alcanzar y -- los medios precisos para alcanzarlos. En última instancia, en fín, lo que se confrontan son direcciones políticas distintas e, incluso, antagónicas. De ahí que la dirección política sea no el control en sí, como ya vimos -y que, por lo mismo, los-medios de control no lo sean de dirección política- sino una-consecuencia del control.

Pero no tendría sentido que esta confrontación de - parámetros se verificase para ante un colectivo, el Parlamen-to, en el que la opción por uno u otro está, de antemano, ---cuantificada y numericamente expresada. De ahí que la evalua-ción de la eficacia de los medios de control deba realizarse-en función de su capacidad de inducir a un tercer sujeto a op-tar por uno u otro programa -esto es, por una u otra direc---ción política-. Por consiguiente, la evaluación de la efica--cia de los medios de control debe tener una orientación extra-parlamentaria o, más precisamente, ultraparlamentaria: más --allá del Parlamento. La determinación de la eficacia de los -medios de control no puede realizarse, por consiguiente, en -función de su idoneidad para compeler al Parlamento a cambiar de su opinión, sino en función de su idoneidad para que otro sujeto, distinto del Parlamento, se forme opinión respecto de la opción política preferible.

Obviamente, este fenómeno solo puede tener lugar -- gracias a la mediación de los medios de comunicación. Esta --

característica ha sido, desde hace tiempo, puesta de relieve por la doctrina británica, donde el carácter bipartidista del sistema evidenció, desde muy pronto, que el control no estaba destinado a modificar la opinión del Parlamento sino en contadas ocasiones, siendo, en general, su destinatario un sujeto situado fuera del Parlamento, de la misma forma que se manifestó tempranamente la imposibilidad de que el control generara la aplicación de la sanción prevista en el sistema, esto es, la retirada de la confianza al gobierno. Y así, es un lugar común de los tratadistas británicos que los argumentos -- utilizados por la oposición están destinados, sobre todo, a tener repercusión en el exterior de la Cámara (46).

La eficacia de los medios de control, cuando son -- utilizados por la minoría parlamentaria, debe, por lo tanto, -- mensurarse de acuerdo con dos factores fundamentales: en primer lugar, por su capacidad de conmover a la opinión pública, que es la que, en realidad, están destinados (47). Puesto que el control ejercitado por la minoría tiene una orientación -- fundamentalmente extraparlamentaria, el núcleo más eficaz del control tiene lugar mediante la traslación a la opinión pública de la información sobre la actuación del gobierno y de la mayoría que lo sustenta, permitiendo, de esta forma, al cuerpo electoral confrontar los parámetros de mayoría y minoría y extrayendo eventualmente, en su momento, que es el de la siguiente consulta electoral, una consecuencia negativa o san--

cionadora tanto para la mayoría parlamentaria como para el -- equipo gobernante por ella apoyado. Es este proceso de trasla- ción de información el que ha permitido afirmar que los actos constitutivos de la función de control parlamentario represen- tan una sustancial garantía democrática, en la medida en que- presentan ante la opinión pública actuaciones del gobierno -- que, de otra forma, permanecerían ajenos al control popular y al conocimiento del país (48).

Admitidas estas consideraciones, el carácter media- to o inmediato de la sanción que, eventualmente, se imponga - al órgano controlado como consecuencia del ejercicio del con- trol es conceptualmente irrelevante en orden a la efectiva -- realización de los dos momentos en que se halla escindida la- garantía -esto es, control más sanción, en su caso. Por lo ge neral, la respuesta sancionadora derivada del control ejerci- do por la minoría parlamentaria se producirá a largo plazo, -- con ocasión de la siguiente consulta electoral. Pero tampoco- cabe descartar una respuesta a corto plazo, si bien que media- ta, esto es, no directamente procedente del Parlamento, sino- del cuerpo social. En estos supuestos, la actuación de la exi gencia difusa de la responsabilidad política puede forzar a - la mayoría, o a algunos de los grupos que la forman, a proce- der a un recambio del equipo gubernamental o, incluso, de la fórmula de gobierno. Tanto en uno como en otro caso la inexis tencia de formalización jurídica de la sanción -ausencia de -

moción de censura, etc.- y el hecho de que la discusión y materialización de la medida tengan lugar por cauces intrapartidistas y, generalmente, extraparlamentarios, no excluyen ni la existencia de la sanción en sí ni que esta sea, precisamente, consecuencia del control parlamentario realizado.

De que este proceso se produce y es efectivamente operativo tenemos en España pruebas concluyentes y recientes en dos niveles diferentes. En el nivel de recomposición obligada de algunos miembros singulares del equipo gubernamental por exigencia de la responsabilidad política difusa tras el control parlamentario operado por la oposición es especialmente significativa la crisis ministerial que siguió -si bien -- que con un tramo temporal intermedio destinado, precisamente, a aparentar que la crisis no obedecía a que el Presidente del Gobierno se plegase a la exigencia de la responsabilidad política difusa- al envenenamiento masivo por el aceite adulterado. En este supuesto, la propia espectacularidad intrínseca del suceso provocó que la exigencia difusa de la responsabilidad política de los responsables de los Ministerios afectados surgiese antes del control parlamentario propiamente dicho; pero la posición de los citados Ministros -y del Presidente del Gobierno al mantenerlos- se convirtió en absolutamente insostenible a partir de la presentación, por el principal partido de la oposición, de una interpelación sobre el tema, seguida de una moción que solicitaba la "reprobación" parlamen-



taria de los ministros implicados: aunque la moción no prosperó en la Cámara, la presentación, discusión y proyección pública de la misma obligó al Presidente del Gobierno a sustituir a los responsables más caracterizados de la actuación administrativa que permitió el envenenamiento.

En un nivel más elevado, tenemos también entre nosotros un reciente supuesto de actuación de la exigencia difusa de la responsabilidad política a consecuencia del control parlamentario accionado por la minoría parlamentaria. Se trata de la dimisión, en febrero de 1.981, del Presidente Suarez. La exigencia de la responsabilidad política parlamentaria y jurídicamente formalizada mediante la presentación de una moción de censura operó, en este supuesto, como un control parlamentario similar al que podría suponer, por ejemplo, una interpelación, puesto que tal es el efecto operativo de las mociones de censura presentadas por la minoría: sin posibilidades, de antemano, de triunfar, por la superioridad numérica de la mayoría, su objeto no es otro que el de proyectar sobre la opinión pública la crítica a la actuación del gobierno -- (49), de manera que la moción de censura asume, en la práctica, no el carácter de exigencia de la responsabilidad política, sino el del más elevado de los medios de control, tanto por la repercusión pública del debate a que da lugar como por la globalidad del mismo. Pues bien, partiendo de estas condiciones, es evidente, como así lo reconocieron unánimemente --

tanto la prensa como destacadas figuras de la mayoría y del gobierno e, incluso, el propio Adolfo Suarez, que la presentación de la moción de censura provocó, aún con el teórico fracaso, desde el punto de vista jurídico-formal, de la moción, una considerable erosión del apoyo público y político del gobierno que condujo, a la postre a la dimisión del mismo, forzado por esa exigencia difusa de la responsabilidad política notoriamente identificada por el control parlamentario, aunque no debida exclusivamente al mismo.

Así pues, la eficacia del control parlamentario --- ejercido por la minoría parlamentaria opera, por un lado, poniendo a disposición de órganos ajenos al Parlamento y capacitados para provocar, eventualmente, una medida sancionadora --- la opinión pública y, sobre todo, el cuerpo electoral--- elementos de juicio que no podrían, ni cuantitativa ni cualitativamente, serles suministrados de no ser, precisamente, a través de la utilización de los medios de control parlamentario (50). En el supuesto de que la dialéctica "utilización del medio-respuesta gubernamental" sea adecuadamente trasladada a la opinión pública, ésta se encuentra en condiciones de conocer la actuación del gobierno y confrontarla con los parámetros establecidos. De ahí que incluso la pregunta que contenga una mera pretensión de información suponga objetivamente un acto de control del gobierno (51). De ahí, también, que en muchas ocasiones se formulen con el aparente objeto de obte--

ner información, preguntas cuyas respuestas son de antemano conocidas por el parlamentario que interroga, pues el objetivo real de la pregunta no es sino la publicidad de la misma y de la respuesta gubernamental (52). En otros supuestos, bajo la forma gramatical de una pregunta se está, en realidad, expresando juicios críticos respecto de la actividad del ejecutivo. En tales casos, la utilización del medio de control es aún más efectiva, por cuanto el elemento de juicio que se --- traslada a la opinión pública incorpora el parámetro -el juicio o crítica de la oposición- con el cual el receptor del -- caudal informativo generado por el uso del medio de control - ha de confrontar la actuación del gobierno.

Esta pretensión de buscar publicidad hasta el punto de formular preguntas cuya respuesta ya se conoce no debe con siderarse como una maniobra que subvierta el medio de control sino, antes al contrario, como la única posibilidad de potenciar el mismo adecuándolo a la sociedad actual: habiéndose -- transformado el sistema de partidos e impidiendo esta trans-- formación que, por lo general, las consecuencias del control parlamentario se evacuen según los trámites formalmente pre-- vistos -la retirada de la confianza parlamentaria-, la funcio nalidad de los medios de control experimenta, asimismo, una - transformación consistente en que el sujeto que aplica la san ción no es ya el Parlamento, sino el cuerpo electoral. Ello - supone, asimismo, una transformación de la función del parla-

mentario, para el que, como ha señalado PICKLES, la sola presentación del instrumento de control cumple de por sí, en la mayoría de los casos, su objetivo, de suerte que la respuesta gubernamental deviene un hecho secundario (53).

Esta última transformación obedece, obviamente, a la indicada traslación del destinatario de la actuación del parlamentario: en la medida en que la posición y el voto de los parlamentarios no va a experimentar transformación alguna como consecuencia de la respuesta gubernamental, el instrumento deja de ser medio de la actuación parlamentaria para convertirse en el objeto de la misma, objeto susceptible de provocar, bien mediante la actuación del electorado, bien a través de las consecuencias generadas por la reacción de la opinión pública, la alteración de la relación mayoría-minoría, - en el primer caso, mayoría-gobierno, en el segundo.

Así pues, el papel controlador del Parlamento ha experimentado en gran medida un, por así llamarlo, proceso de socialización. En efecto, la labor del Parlamento no se limita ya a la de controlar el mismo, sino que se amplía con la de actuar de mediador en un proceso que permite que otras instancias, ajenas al Parlamento, sancionen o respalden la actividad política del gobierno. De esta suerte, el Parlamento se transforma, muy especialmente, en un medio de enlace entre la actividad gubernamental y el cuerpo electoral, al que traslada tanto la primera como los parámetros adecuados para con---

frontarla. Así, HOGG ha podido decir, respecto del Parlamento británico, que si los Comunes cumplen un papel fundamental en el sistema que hace de Gran Bretaña una democracia es porque son el instrumento por mediación del cual el electorado controla y eventualmente sanciona al gobierno, el lazo vital en la cadena del control popular que está en la base misma del concepto de democracia (54).

En este proceso de mediación, la función de los medios de comunicación es vital: vital hasta el punto de que si el proceso ha tenido lugar ello se debe, muy fundamentalmente, a la expansión, alcance e influencia de los modernos medios de comunicación de masas, puesto que solo a través de los medios de comunicación puede conseguirse que la utilización de los medios de control parlamentario alcance a la opinión pública. En este sentido, los medios de comunicación, más que como un mero transmisor de información, actúan operativamente como catalizadores del control: catalizador positivo si realzan y dan adecuado tratamiento al uso que los parlamentarios hacen de los medios a su alcance; negativo, por el contrario, en el supuesto de que silencien la actuación de control de los parlamentarios, en cuyo caso esta última tendrá una eficacia notoriamente capitidisminuida respecto de la que hubiera alcanzado con un adecuado tratamiento informativo.

La influencia de los medios de comunicación sobre -

la eficacia de los medios de control parlamentario no se limita a la que se proyecta sobre la opinión pública, sino que a ella hay que añadir la que ejerce sobre los propios parlamentarios y sobre la utilización que los parlamentarios hagan -- del control. En efecto, por un proceso de "feed-back" la actitud de los medios de comunicación respecto del control parlamentario incide en el uso que los parlamentarios hacen de los medios de control. Tal cosa resulta de todo punto lógica pues la utilización del instrumento está destinada, en no pocos casos, a producir una respuesta en el cuerpo social a través de su proyección pública. Por tanto, la imposibilidad de desencadenar tal respuesta por carencia del necesario mediador determina una menor utilización del instrumento. Esta repercusión de la reacción de la prensa a las sesiones parlamentarias sobre la calidad e interés de los debates ha sido señalada por varios autores, destacando AGNOLI que la pérdida de importancia del periodo de preguntas en el Bundestag alemán obedece - al hecho de que la prensa apenas se ocupa de él (55). Sucede, de esta forma, que uno de los mayores obstáculos para el control parlamentario reside, hoy, en la desatención de los medios de comunicación al proceso de control parlamentario de la actividad del ejecutivo.

En otra faceta, los medios de control parlamentario clásicos no son solo eficaces en cuanto permiten la confrontación de la actividad gubernamental con los parámetros, y la -

proyección pública de la misma. Son, asimismo, eficaces en orden a influir sobre la política gubernamental, provocando la modificación de la misma. De hecho, el medio de control influye en la política del gobierno simplemente por su sola existencia. En efecto, en la medida en que el gobierno es consciente, y no puede dejar de tener en cuenta, que su actuación en cualquier campo es susceptible de provocar la utilización, por la oposición, de los medios de control y, por consiguiente, de desencadenar consecuencias eventualmente sancionadas, en esa medida la sola disponibilidad del medio por parte de los parlamentarios de la minoría influye en la conducta gubernamental. Como acertadamente han señalado CHESTER y BOWRING, el valor último de las preguntas -y, habría que añadir, de las interpelaciones- como medio de control no depende tanto del número de preguntas efectivamente formuladas como de la siempre existente posibilidad de que puedan ser presentadas - (56). Se trata, por así decirlo, de un efecto disuasorio del control parlamentario, que impide al ejecutivo llevar a cabo actuaciones, por el temor a la publicidad de las mismas, que realizaría si no existiesen a disposición de la oposición los medios de control parlamentario.

La influencia del control parlamentario sobre la actividad gubernamental no es solo negativa, en el sentido de constituir una barrera política que impida al ejecutivo realizar una determinada actuación: es también positiva, en el sen

tido de impelir al gobierno a llevar a cabo actuaciones concretas. Esta influencia se sigue lógicamente del papel de denuncia de carencias que preguntas e interpelaciones desarrollan, pues resulta verosímil que, a partir de dicha denuncia, el gobierno realice lo que en su mano esté para satisfacer a la opinión pública y evitar la repetición de la situación. --

PORRAS NADALES ha señalado cómo gran parte de las preguntas parlamentarias cumplen una función de demanda (57). Ciertamente, muchas de entre esas demandas quedarán sin recibir respuesta positiva, bien porque entren en contradicción con el programa gubernamental, bien porque no sea materialmente posible acceder a lo solicitado. Pero en otros muchos casos, allí donde sea posible y no modifique sustancialmente su política, el gobierno procurará satisfacer la demanda y extraer de tal actuación la correspondiente rentabilidad política. Como --

BRADSHAW ha señalado, "en un área donde el gobierno no ha formulado todavía su política, ésta puede ser influida por una pregunta" y, yendo todavía más lejos, afirma que una insistente corriente de preguntas puede forzar al gobierno a formular una política en este área (58). De esta forma, el ejercicio del control parlamentario cumple una función adicional respecto de la que es la primaria de revisión de la actividad gubernamental, al posibilitar la influencia correctora de la actividad del ejecutivo (59).

Por último, los medios clásicos de control parlamentu



tario del ejecutivo cumplen, con eficacia variable según los distintos sistemas, una última función: la de permitir, en la medida en que tal cosa es posible en la actualidad, una actividad de los parlamentarios individuales independiente de la de los partidos y grupos parlamentarios a que pertenecen. --- Ello se debe a que, como se vió en su momento, se trata de medios de control que, a diferencia de otros, se caracterizan porque la iniciativa y el desarrollo de los mismos corresponde a los parlamentarios individualmente considerados, lo que les hace depositarios de un importante potencial de eficacia para flexibilizar la rígida partidocracia que es hoy característica de los sistemas parlamentarios occidentales, permitiendo, en alguna medida, superar los rígidos corsés que la disciplina partidaria impone en la vida parlamentaria y posibilitando la introducción de iniciativas individuales y ajenas a las direcciones de los partidos. En esta línea, se ha señalado que uno de los grandes méritos del "question-time" británico ha estribado en permanecer como un dominio privado de los parlamentarios individualmente considerados, que pueden formular sus preguntas sin necesidad de asegurarse la --- aprobación del gobierno o del "opposition front bench" (60).- Ello reviste, desde luego, extremada importancia en momentos en que la generalidad de los procedimientos parlamentarios -- son dominados por los representantes del gobierno o de las direcciones de los partidos con presencia parlamentaria y en -- los que, como apunta BUCCISANO, preguntas e interpelaciones -

son los únicos instrumentos parlamentarios que pueden permitir a los parlamentarios individuales asumir una posición autónoma (61).

No existe en el caso español, como es obvio, una práctica como la citada británica que permita afirmar que las preguntas e interpelaciones, y ni siquiera las primeras, sean un dominio reservado de los parlamentarios individuales y ajeno al control de las direcciones de los grupos políticos. --- Ciertamente, los Reglamentos de las Cámaras reconocen a los parlamentarios singulares, como ya vimos, el derecho de accionar los instrumentos que nos ocupan. Sin embargo, los Reglamentos internos de la mayor parte de los grupos parlamentarios reservan a las directivas de los mismos la facultad de autorizar todas las iniciativas parlamentarias, si bien, como PORTERO ha puesto de relieve, tal posibilidad no parece haberse aplicado en la breve práctica parlamentaria del actual sistema español (62). Parece indudable que también en este campo los medios de comunicación pueden desarrollar una importante función, por cuanto un incremento de la atención que prestan a estos institutos implicaría, sin duda, una mayor proyección pública del parlamentario que hace uso de ellos, lo que resultaría, probablemente, de gran importancia para su "cursus honorum" político, tal como sucede en otros parlamentos (63), y en consecuencia, constituiría un incentivo para la utilización de los instrumentos de control que redundaría en un ma--

yor grado de control parlamentario.

Este incremento de la utilización de preguntas e interpelaciones se ve, por lo demás, facilitado por el propio funcionamiento de los sistemas parlamentarios racionalizados. En efecto, en el parlamentarismo no racionalizado la gravedad de las consecuencias -caída del gobierno- que podían tener -- una pregunta o, sobre todo, una interpelación, había provocado que ambos institutos fuesen utilizados siempre con gran -- precaución. Tuvo lugar, de esta forma, un paradójico proceso -- que MARSHALL y MOODIE resumieron apuntando que la responsabilidad política del gobierno, creada para culminar la sujeción del poder y sus funcionarios al control legislativo, había -- llegado a ser una base para la independencia del ejecutivo -- del control parlamentario (64).

La aparición del parlamentarismo racionalizado elimina, sin embargo, tales problemas, al independizar la exigencia de la responsabilidad política del gobierno de la utilización de los medios de control, de los cuales no se sigue automáticamente la puesta en juego de la responsabilidad gubernamental. Preguntas e interpelaciones pierden, por ende, el carácter dramático que anteriormente incorporaban e, independi-zándose de la actuación de la responsabilidad política del -- ejecutivo, se transforman en instrumentos ordinarios de con--trol parlamentario de cuya utilización puede, sí, desprenderse la necesidad de exigir la responsabilidad política, preci-

sándose para ello la tramitación de un procedimiento específico que impide que un momento de apasionamiento político provocado por una pregunta o interpelación culmine, indebidamente, en la caída del gobierno. Esta fractura entre el procedimiento de preguntas e interpelaciones y el de exigencia de la responsabilidad ministerial crea la base para que los parlamentarios puedan utilizar con frecuencia y libertad de tales instrumentos, en la convicción, suya y de la dirección de los grupos a que pertenezcan, de que de ello no se seguirá ninguna consecuencia para la estabilidad del gobierno.

Creemos que los argumentos expuestos son suficientes para defender que los medios de control parlamentario clásicos, preguntas e interpelaciones, conservan o, más bien, -- han adquirido por transformación de su función un importante potencial de eficacia, sin que ello suponga llegar a los extremos de TAYLOR, para quien las preguntas constituyen uno de los medios de control del ejecutivo más eficaces que jamás se hayan utilizado (65). El incremento de tal eficacia es, sin embargo, no solo posible, sino también necesario. Y para ello es preciso, antes que nada, que los parlamentarios usen de estos medios de la manera más adecuada para que cumplan su función. Ello supone, desde luego, que se utilicen hasta donde sus posibilidades permiten, pero también, como acertadamente ha puntualizado BALZAMO, que se evite un uso inflacionado que no redunde sino en una pérdida de importancia política de los

instrumentos (66). En consecuencia, el futuro de los medios clásicos de control parlamentario dependerá, en no pequeña medida, de los parlamentarios. Los estudios de AMELLER han demostrado que si la eficacia de las preguntas no está a la altura de su importancia cuantitativa, ello no obedece sino a que la noción de control político se encuentra, en la mayor parte de los casos, perdida de vista y reemplazada por preocupaciones menos ambiciosas (67). Y PICKLES ha puesto de relieve que los parlamentarios podrían haber hecho un uso mucho más efectivo de las oportunidades que la maquinaria parlamentaria encierra, cosa que no sucedió por la tendencia a la utilización de estos medios de cara a la satisfacción de intereses locales o sectoriales, en vez de nacionales o políticos (68). Los estudios empíricos ponen, pues, de manifiesto que una proporción de las deficiencias observadas en los medios que nos ocupan se debe no a motivos objetivos o intrínsecos a los medios en sí, sino a razones subjetivas derivadas de la capacidad y de los fines con y para los cuales son utilizados. Si la capacidad en la utilización y los fines para los que se emplean mejoran, cabe fundadamente esperar un notable incremento de la eficacia de preguntas e interpelaciones.

NOTAS AL CAPITULO V

- (1) Tal descripción puede encontrarse en SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 85
- (2) Ver, infra, pag. 268
- (3) Sobre si ambos criterios son excluyentes o complementarios, SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 91 señala al respecto que ambos criterios deben aplicarse complementariamente
- (4) En el mismo sentido, SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 90
- (5) Cfr. STEIN, Derecho Político, op. cit., pág. 71
- (6) Cfr. LONGI, Elementi..., op. cit., pág. 169
- (7) Cfr. DUVERGER, Instituciones políticas y derecho constitucional, op. cit., pág. 204
- (8) Así, AMATO, L'ispezione..., op. cit., pags. 87 y ss. y MANZELLA, "Interrogazione...", op. cit., pág. 409
- (9) Cfr. IOLE BUCCISANO, Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, Giuffré, Milán, 1.969, pág. 198
- (10) Para una descripción del estado de la cuestión en los ordenamientos más importantes, ver SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit.

- (11) Cfr. MANZELLA "Interrogazione...", op. cit., pág. 408
- (12) En el mismo sentido, JOSE ANTONIO PORTERO MOLINA, "La actividad rogatoria en el Congreso, 1.979-1.981", Revista de Estudios Políticos, nº 24, pág. 112, señala que, por lo general, la eficacia de la actividad rogatoria "se frustra, no directamente, por cuanto se contesta, pero sí indirectamente, mediante la vulneración sistemática de los plazos. Y no es menos cierto, igualmente, que la ausencia de sanción jurídica a esta vulneración gubernamental consagra la debilidad del fenómeno rogatorio". Y RESCIGNO: "desde el punto de vista jurídico la pregunta es un acto muy pobre de contenido, resolviéndose en sustancia en el deber del gobierno de responder a una pregunta, deber, por lo demás, sin término y sin sanción" (Corso..., op. cit., pág. 388).
- (13) Y así, MICELLI estudia conjuntamente ambos institutos bajo el rótulo común de "derecho de interpelación" (Diritto d'interpelanza, op. cit. Entre nosotros, SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 107, señala así mismo el origen común de ambos institutos.
- (14) Pues, lógicamente, podrán presentarse tantas más interpelaciones cuantos más diputados cuente el grupo parlamentario.



- (15) Así, en el Bundestag de la R.F.A. (art. 105 de su Reglamento) las interpelaciones deben ser presentadas por un número de diputados similar al requerido para constituir grupo parlamentario.
- (16) Al respecto, PORTERO MOLINA, "La actividad rogatoria en el Congreso 1.979-1.981", op. cit., pág. 100 destaca cómo los reglamentos internos de los grupos parlamentarios suelen reservar a las respectivas direcciones la adopción de las iniciativas parlamentarias. El propio PORTERO señala, sin embargo, que en la práctica la flexibilidad es, en lo referente a preguntas e interpelaciones, regla general, entre otras cosas porque el elevado número de las mismas dificulta un sistema de control detallado.
- (17) Cfr. BUCCISANO, Le interrogazione..., op. cit., pág. 204
- (18) En el mismo sentido, SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 114, quien recoge la tesis de AMATO de que el parámetro del juicio de admisibilidad es no solo el Reglamento, sino también la Constitución y las leyes. A nuestro parecer, esta precisión es innecesaria, pues el propio Reglamento señala como causa de inadmisibilidad el que el contenido no sea propio de una interpelación, lo cual, obviamente, hace referencia tanto a la globalidad y politicidad de la demanda presentada como-

al objeto material de la interpelación, que los propios Reglamentos parlamentarios españoles delimitan, como se ha observado, con cierta precisión

- (19) Pues, por otro lado, no se imagina fácilmente qué sanción pudiera imponerse al gobierno que no responda a -- las interpelaciones, fuera de la de retirarle la con--- fianza parlamentaria.
- (20) Recuerdese, a este respecto, que el grupo parlamentario Socialista del Congreso formuló, en la I Legislatura, - una "moción de reprobación" contra varios ministros del gobierno, moción que, aún cuando no fué aprobada por la Cámara, suscitó controversias sobre su constitucionalidad. En nuestra opinión, tal moción era claramente in-- constitucional, aún cuando sus efectos, de haber prospe-- rado, se hubiesen limitado a la expresión de un senti-- miento de la Cámara, sin que de ella se siguiese obliga-- ción jurídica -bien que tal vez sí política- alguna de-- los ministros ni del Presidente del Gobierno en orden a la dimisión o cese de los miembros del gobierno eventual-- mente "reprobados".
- (21) Existe ya un precedente de inadmisión de una moción por falta de congruencia con la moción sobre la que se asien-- ta. En la I Legislatura el grupo parlamentario Comunis-- ta presentó en el Congreso de los Diputados una moción--

que censuraba la actuación del Director General del Ente Público RTVE, moción que no fué admitida por la Mesa de la Cámara porque entre la formulación de la interpretación y la presentación de la moción había cambiado el Director General del Ente, lo que, a juicio de la Presidencia, provocaba incongruencia entre la interpelación y la moción.

- (22) Según el artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn la cuarta parte de los miembros del Bundestag puede exigir la creación de una Comisión de Investigación.
- (23) En el mismo sentido, SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pág. 250
- (24) Así, CONSTANTINO MORTATI presentó, en la discusión del proyecto de Constitución de la República italiana, la propuesta de que las Comisiones de Investigación pudieran ser creadas por una fracción minoritaria de la Cámara.
- (25) Cfr. ALESSANDRO PACE, "Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Giuffré, Milán, 1.979, pág. 272-273

- (26) El grupo parlamentario Socialista del Congreso presentó, durante la I legislatura constitucional, un proyecto de ley al respecto, que fué tomado en consideración por la Cámara. Sin embargo, al haber sido disueltas las Cortes antes de ser aprobado el proyecto, éste queda de caído, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento -- del Congreso.
- (27) Cfr. SANTAOLALLA, El Parlamento...., op. cit., pág. 252
- (28) En el mismo sentido SANTAOLALLA, El Parlamento...., op. cit., pág. 260, y ESPIN, El régimen...., op. cit., pág. 280
- (29) Cfr. EDOUARD BONNEFOUS, "Crise des institutions: restaurer le contrôle parlementaire, en Revue politique et parlementaire, nº 835, 1.972
- (30) Para un análisis de este tipo, ver PORTERO MOLINA, "La actividad rogatoria...", op. cit., y PORRAS NADALES, "Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española", op. cit.
- (31) Cfr. MICELLI, Il diritto...., op. cit., pág. 58-69
- (32) Cfr. ROSSANO, Partiti e Parlamento...., op. cit., pag. 174

- (33) Cfr. DE VERGOTTINI, Le funzione..., op. cit., pág. 243
- (34) Cfr. PACE, Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative, op. cit., pág. 129
- (35) Cfr. PACE, Il potere..., op. cit. pág. 178 y ss.
- (36) Cfr. STEIN, Derecho Político, op. cit., pags. 71-72
- (37) En el mismo sentido, AMATO señala, L'speziazione..., op. - cit., pág 14, que "se quiere sostener que la crítica es la sustancia objetiva y el control la mera "parvenza" - de la inspección, cuando en la realidad del ordenamiento es difícil negar que ambas son sustancia... El error, si por un lado es debido a la óptica deformante de la - noción técnica de control, se conecta, por otro, con la preeminencia reconocida a la remoción en la relación po- lítica"
- (38) Cfr. ANTOINE LEGRES, "Les fonctions d'un Parlement moder- ne", en Revue politique et parlementaire, junio de 1.967, pág. 50
- (39) Ver, por todos, MAURICE DUVERGER, Los partidos políti- -cos, F.C.E., México, 1.974
- (40) Ver, por ejemplo, PHILIP NORTON, Dissension in the House of Commons, Macmillan, Londres, 1.975, pág. 185

- (41) Cfr. PACE, Il potere..., op. cit. pág. 114
- (42) Cfr. MICELLI, Il diritto..., op. cit., pág. 56
- (43) Así, PORRAS, "Las preguntas escritas", op. cit., señala que la pregunta puede ser "pregunta control", "pregunta-información" o, la que aquí nos interesa, "pregunta-demanda", que solicita del ejecutivo una actuación.
- (44) Ver, al respecto, GIUSEPPE UGO RESCIGNO, La responsabilidad política, Giuffré, Milán, 1.967, Capítulo II, págs 113 y ss.
- (45) Cfr. MICELLI, Il diritto..., op. cit., pág. 56
- (46) Cfr. HOGG, The purpose of Parliament, op. cit. pág. 145
- (47) Cfr. PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, op. -- cit., pág. 814
- (48) Así, STEIN, Derecho Político, op. cit., pág., 73, apunta que "las diferentes clases de preguntas sirven, sobre todo, para informar al pueblo". Y RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico, op. cit., pág. 388, señala que "desde el punto de vista político conserva -la pregunta- todavía hay importancia, porque sirve para dar resonancia -política (y, por tanto, también periodística y de opinión pública) a actividades del gobierno que se juzgan negativas, ... En definitiva, el valor de la pregunta no

reside tanto en el valor jurídico que tiene -absoluta--  
mente pobre- cuanto en las reacciones políticas que es-  
capaz de suscitar.

- (49) En el mismo sentido, por ejemplo, E. ESPIN, El régimen..  
op. cit., pág. 217. A ello se refiere también MONTERO -  
GIBERT cuando habla del valor simbólico de la moción de  
censura en "La moción de censura y la simbolización..."  
op. cit.
- (50) Ver, en este sentido, GIORGIO RECCHIA, L'informazione -  
delle assamblee rappresentative. Le inchieste. Eugenio -  
Jovene, Nápoles, 1.979
- (51) Cfr. AMATO, L'speziazione..., op. cit., pág. 14
- (52) Cfr. SANTAOLALLA, El Parlamento..., op. cit., pags. 20  
y DE VERGOTTINI, Le funzione..., op. cit. pág. 236, se-  
ñala que "las preguntas se proponen como único fín polí-  
tico la publicidad del juicio crítico en sí, más o me--  
nos explícitamente formulado". YVOR JENNIGSS, Parliament  
Cambridge University Press, 1.970, pág. 93, recalca que  
al presentar una pregunta el parlamentario puede, en --  
vez de pretender adquirir información, desear impartir-  
la
- (53) Ver, por ejemplo, PORRAS, "Las preguntas escritas..."-  
op. cit., pág. 113

- (54) Cfr. HOGG, The purpose of Parliament, op. cit., pág. 144
- (55) Cfr. AGNOLI, La transformación..., op. cit., pág. 69
- (56) Cfr. DANIEL CHESTER y NONA BOWRING, Questions in Parliament, Oxford Clarendon Press, Oxford, 1.962, pág. 285
- (57) Ver, al respecto, PORRAS, "Las preguntas escritas...",-  
op. cit., pág. 115
- (58) Cfr. BRADSHAW y PRING, Parliament and Congresss, op. --  
cit., pág. 360
- (59) Así, PORRAS, "Las preguntas escritas...", op. cit.,  
pág. 133, señala que "las preguntas operan como un ins-  
trumento de corrección sobre la actuación gubernamental.  
En el mismo sentido, CARL J. FRIEDRICH, Gobierno Consti-  
tucional y democracia, Tecnos, Madrid, 1.975, Vol. II,  
pág. 150, señala que el objeto de la pregunta ha pasado  
de ser la obtención de información a ser instrumento pa  
ra la corrección de errores administrativos
- (60) Cfr. CHESTER y BOWRING, Questions..., op. cit., pág.  
280
- (61) Cfr. I. BUCCISANO, op. cit., pág. 280
- (62) Ver, al respecto, PORTERO, op. cit., pág. 110



- (63) Especialmente en el Parlamento británico, donde la presentación de preguntas orales constituye uno de los más importantes medios para darse a conocer, ganar prestigio y escalar posiciones políticas. También en los Parlamentos franceses la formulación de interpelaciones -- otorga tradicionalmente gran prestigio e influencia, -- por las negativas consecuencias que para el gobierno podían desprenderse de la interpelación.
- (64) Cfr. MARSHALL y MOODIE, Some problems..., op. cit., pág 63
- (65) Cfr. ERIC TAYLOR, The House of Commons at work, Penguin Londres, pág. 185. En el mismo sentido, R.D. BARLAS, -- "Les questions orales au Parlement britannique", en Informations constitutionnelles et parlementaires, n° 65, - 1.966, pág. 33, señala que "hay acuerdo en reconocer -- que las preguntas, tal como se han desarrollado en el Parlamento británico durante el primer tercio de este siglo, constituyen el mayor medio de control jamás puesto en acción". Sin embargo, para MICHEL AMELLER, "L'heure des questions au Palais Bourbon", en VARIOS, Mélanges offerts a Georges Burdeau, op. cit., pág. 360, "La rigidez del question time" británico no favorece en absoluto la evacuación en sesión pública de preguntas espontáneas de actualidad en presencia del conjunto de --

los ministros", con lo que se muestra escéptico respecto de la validez del sistema ya que éste, como se sabe, se basa sobre todo en la posibilidad de presentar suplementarias.

- (66) Cfr. VINCENZO BALZAMO, "Il Parlamento italiano nell'attuale assetto costituzionale", en VARIOS, Parlamento, Istituzione, Democrazia, Giuffré, Milán, 1.980, op. cit. pág. 79
- (67) Cfr. Ameller, Les questions..., op. cit., pags. 10 y 92 y ss.
- (68) Cfr. PICKLES, The government and politics of France, Methuen, Londres, 1.972, pág. 64

CAPITULO VI

EL CONTROL DE LAS POTESTADES

NORMATIVAS DEL GOBIERNO

## A. EL CONTROL DE LOS DECRETOS LEYES

### a. Concepto

Como es harto sabido, el acelerado ritmo y la progresiva complejización de la actividad administrativa y gubernamental han generado, como consecuencia, una cierta relativización del principio de separación de los poderes del Estado, relativización que se manifiesta especialmente en las amplias facultades normativas de que el poder ejecutivo dispone, en teórica contradicción con el principio de que la facultad de elaborar normas de alcance general compete, en exclusiva, al poder legislativo. Como es a todas luces evidente, y la doctrina ha señalado reiteradamente, este proceso se incrementa progresivamente, de manera que las facultades normativas del ejecutivo son cada vez más amplias y el uso que de ellas se hace cada vez más intenso (1), habida cuenta de la progresiva ampliación de los campos en que es precisa una intervención normativa inmediata.

Respondiendo a esta evidente necesidad de dotar al poder ejecutivo de medios normativos con que hacer frente a situaciones urgentes e inesperadas, la Constitución española autoriza al gobierno, en su artículo 86,1, a que en dichos su puestos dicte disposiciones provisionales con rango de ley.

Sin embargo, resulta obvio que la aceptación, sin -- más providencia, de una autorización similar produciría la -- quiebra del principio de separación de poderes, materializado en este caso en la primacía del Parlamento en lo que respecta a la facultad de dictar normas con rango de ley, lo que tendrían indudables consecuencias constitucionales y jurídicas, -- habida cuenta de que el citado principio constituye, precisamente, la base sobre la que se articulan los ordenamientos -- constitucionales de los sistemas democráticos occidentales.

De ahí la necesidad de prever mecanismos constitucionales que, por un lado, permitan al poder legislativo garantizar que el uso de esa facultad que, provisionalmente y por razones urgentes y extraordinarias se concede al ejecutivo es correcto, esto es, -- que estaba basado en auténticas razones de urgencia y necesidad. Dicho en otros términos, el reconocimiento constitucional de que el ejecutivo goza, en determinadas circunstancias, de la facultad de dictar normas con rango de ley, debe ser -- complementado, si se quiere evitar la fractura de los postulados básicos sobre los que se asienta el ordenamiento constitucional, con una garantía eficaz de la forma y circunstancias -- en que el ejecutivo ha hecho uso de la citada facultad excepcional. Garantía que, obviamente, puede corresponder a los -- órganos jurisdiccionales en lo que se refiere a la determinación de la legalidad del uso de la facultad (2). Pero que, -- además, debe corresponder también al poder legislativo, en --

cuanto que representante del titular de la soberanía y titular constitucional de la facultad de dictar normas con rango de ley: en la medida en que, por las razones indicadas, se preven excepciones a su exclusiva titularidad, la salvaguardia del principio de separación de poderes exige que sea precisamente el titular habitual el que controle la oportunidad de la utilización de la facultad excepcional. Se trata, por tanto, como ha señalado SALAS, "de substituir la manifestación de voluntad del gobierno por la del Congreso, en el ejercicio de un control atribuido al último en garantía del respeto de la atribución de la potestad legislativa a las Cortes" (3). De esta forma se compatibiliza la necesidad de otorgar al ejecutivo instrumentos eficaces para hacer frente a situaciones en las que incluso una ley elaborada por el procedimiento de urgencia resultaría insuficiente (4), con el lógico imperativo de mantener el principio de separación de poderes y salvaguardar el papel del poder legislativo como único productor, en un sistema constitucional, de normas con rango de ley. Y es preciso señalar que la eventual subordinación práctica, -en virtud del juego de las mayorías parlamentarias que apoyan al gobierno- del legislativo a lo ya actuado por el ejecutivo no menoscaba un ápice la plenitud jurídico-constitucional de la potestad legislativa del ejecutivo (5).

Pues bien, la Constitución española otorga, en el artículo 86,1, al gobierno la facultad de dictar normas con -

rango de ley en caso de "extraordinaria y urgente necesidad". Se trata, como se ha señalado, de una habilitación "ex consti tutione", que no precisa más requisitos que la concurrencia - del hecho habilitante "la extraordinaria y urgente necesidad" (6). Ahora bien, la Constitución establece, para que la norma de procedencia gubernamental continúe siendo válida a poste-- riori, en el artículo 86,2, el expreso pronunciamiento del -- Congreso de los Diputados, en un plazo de treinta días a con-- tar desde la promulgación del Decreto-ley, sobre la convalidaci ón o derogación del mismo.

Se establece, por consiguiente, un mecanismo de ga-- rantía cuya actuación obligatoria se encomienda al Congreso.- Este mecanismo consta, en primer lugar, de una fase de con--- trol, en la que el Congreso comprueba si se han dado las cir-- cunstancias que justifican la utilización gubernativa del De-- creto-ley, y en segundo lugar, es preciso señalar aquí que la regulación constitucional española es especialmente estricta. En efecto, si bien guarda semejanzas con la regulación italiana (7), es notoriamente más rigurosa que una Constitución tan reciente como la portuguesa donde, a diferencia de lo que su-- cede en el sistema español, no se exige constitucionalmente - el sometimiento al control parlamentario de los Decretos-le-- yes, quedando tal eventualidad a la libre iniciativa de los - diputados y existiendo un procedimiento de ratificación parlamen taria tá ci ta (8). La cuestión reviste una importancia capi

tal, pues la eficacia del control parlamentario sobre la producción normativa del Ejecutivo reside, muy especialmente, en que la consecuencia del control, esto es, la ratificación parlamentaria de la norma aprobada por el Ejecutivo, sea obligada. Así lo ha demostrado, para el caso británico, aunque sea esencialmente distinto de los ordenamientos continentales en general y español en particular (9) SIEGHART, quien señala -- que la forma menos efectiva de control es el mero "scrutiny", y la más efectiva la de resolución afirmativa, esto es, la -- que vincula la vigencia de la norma emanada del ejecutivo a -- una obligada intervención parlamentaria de ratificación (10).

#### b. Fundamento

Del propio concepto de esta forma de control se desprende que se trata de un control que goza, por así decirlo, de un fundamento especialmente reforzado. En efecto, al papel de garantía institucional que el Parlamento desempeña en el sistema constitucional, papel de garantía que, como se vió -- más arriba, constituye el fundamento global del control parlamentario de la actividad gubernamental, hay que añadir en este supuesto dos consideraciones fundamentales.

La primera de ellas es que, de no existir un procedimiento de control parlamentario de las actividades normativas del ejecutivo se plantearía una disyuntiva: o bien habría



que suprimir toda posibilidad de que el ejecutivo dictase normas con rango de ley, o bien se estaría conculcando la idea misma del principio de separación de poderes.

Lo primero, ya hemos visto que no es en la actualidad, hablando desde un punto de vista realista, posible. Y lo segundo implicaría, en verdad, la quiebra del Estado de Derecho porque éste presupone el imperio de la ley entendida como expresión de la voluntad popular (11), lo que, obviamente, exige que la potestad de dictar normas con rango de ley quede circunscrita al órgano representativo de dicha voluntad, que no es otro que el Parlamento (12).

El segundo factor adicional, que se desprende del anterior, es que en este caso el control opera no sobre actividades propias del ejecutivo y que le están constitucionalmente atribuidas, sino que se ejerce sobre potestades que el sistema confiere, precisamente, al legislativo, y solo de forma excepcional al ejecutivo. De esta suerte, la actividad del órgano controlante se extiende aquí, no sobre actividades que le son extrañas, sino sobre el ejercicio de unas potestades que le son de ordinario propias. Por consiguiente, el control parlamentario tiene, además de la función de garantizar que la ley, incluso la dictada en situaciones excepcionales, responda a la voluntad popular, la de otorgar al órgano legislativo la decisión última respecto de la utilización que el ejecutivo ha hecho de una potestad que solo excepcionalmente se

le reconoce.

Esta es la razón de que la Constitución española, - habilitando directamente al gobierno para que dicte normas -- con rango de ley en determinados supuestos, rodee no sólo esta figura, sino también la de la delegación legislativa, de lo que se han denominado "sobrados medios para evitar que puedan atentar contra la primacía de la potestad legislativa parlamentaria en la actividad normativa del Estado y, por consiguiente, contra la titularidad parlamentaria sobre la función legislativa" (13). De hecho, la prevención hacia la figura -- del Decreto-ley es tan intensa que algún autor, como ESPOSITO, estima originalmente inválido el Decreto-ley, atribuyendo a la intervención parlamentaria -que en el sistema italiano se denomina "ley de conversión"- la virtud de legitimar el acto gubernamental inicialmente inválido (14). Como más adelante veremos, ni estas posturas, ni otras como la de VIRGA, que -- atribuye al acto parlamentario de ratificación el efecto de lo que en el derecho británico se conoce como un "bill of --- indemnity", parecen descansar sobre planteamientos correctos. Sin embargo, son evidentemente demostrativas de la desconfianza existente hacia el uso que el gobierno pueda hacer de los Decretos-leyes y la reticencia a reconocer facultades normativas a otros poderes del Estado que no sean el legislativo. -- Desconfianza y reticencia que constituyen el fundamento del control parlamentario de los Decretos-leyes.

c. Características del control parlamentario sobre los Decretos-leyes

Procede, en primer lugar, a la hora de examinar el control parlamentario sobre el uso gubernamental de la facultad de dictar normas con rango de ley, analizar la naturaleza de este control. Para ello, analizaremos, primero, de qué clase de control se trata según la distinción de los tipos de -- control más arriba establecida y, después, la naturaleza jurídica, controvertida, del acto controlado subsiguiente al contro

1. Modalidad del control parlamentario

En relación al objeto controlado el control parlamentario es, con toda evidencia, un control sobre los actos:-- lo controlado no es el gobierno en cuanto que sujeto productor del acto, sino el producto del acto gubernamental en sí,-- el Decreto-ley. Como más adelante veremos, el gobierno en sí no asume ninguna responsabilidad por la aprobación del Decreto-ley, como tampoco se le sigue al eventual resultado negativo del control ninguna otra consecuencia que no sea la de no poder poner en práctica una medida importante para su línea política (15). Lo controlado es, ciertamente, el acto, esto es, tanto el contenido de la norma cuanto la concurrencia de los requisitos constitucionalmente previstos, y no el sujeto-productor del acto, cuya posición permanece jurídicamente inal

terable -otra cosa puede suceder políticamente- con indepen--  
dencia de lo que acontezca a su producto normativo.

En cuanto a la función que cumple, se trata de un -  
control sustitutivo, ya que el fin del control es que la vo--  
luntad del Parlamento sustituya a la del Gobierno que ha pro-  
mulgado la norma. Sustitución que se opera bien por la conva-  
lidación, en cuyo caso el Decreto-ley se integra definitiva--  
mente en el ordenamiento, bien por la no convalidación, en cu-  
yo supuesto el Decreto-ley decae en cuanto a su validez.

En lo que respecta al momento del control, es evi--  
dente que éste es sucesivo: el control opera a posteriori de-  
la producción del acto controlado. Y por lo que hace referen-  
cia al carácter contingente o no del control, este varía en -  
cada ordenamiento. En nuestro caso, el control es, según es -  
patente, necesario: el Congreso debe obligatoriamente proce--  
der a controlar y, subsiguientemente, convalidar o derogar el  
Decreto-ley en un plazo constitucionalmente fijado. Ya adelan-  
tamos que el carácter necesario del control -que contrasta --  
con el carácter eventual de que goza en otros ordenamientos--  
es una de sus mayores garantías de eficacia.

En cuanto a la distinción entre control de legitimidad  
y control de oportunidad, se trata, como ha señalado ---  
GALEOTTI (16), de una distinción que no es recíprocamente dis-  
yuntiva, sino solo expresiva de una gradación. Dentro de esta

gradación, resulta evidente que el control parlamentario es, esencialmente, de oportunidad (17). En efecto, aún cuando en ocasiones el órgano legislativo pueda entrar en valoraciones sobre aspectos legales del Decreto-ley sometido a control --- (18), e incluso negar la convalidación basándose precisamente en la ilegalidad o inconstitucionalidad del Decreto-ley, resulta evidente, como más adelante se expondrá con detalle -- (19), que el grueso del control parlamentario descansa sobre el contenido material del Decreto-ley, sobre la oportunidad del mismo y sobre la concurrencia de la "extraordinaria y urgente necesidad", correspondiendo a su vez el grueso del control de legalidad a los órganos jurisdiccionales. Se trata, en efecto, de un control libre, y no vinculado: el Congreso aprecia libremente la procedencia o no de la convalidación, sin hallarse sujeto a criterio alguno. Ello no empece para -- que, eventualmente, otros órganos puedan someter al Decreto-ley, incluso después de la convalidación parlamentaria, a controles, estos si, vinculados; pero, en lo que aquí nos importa, el Congreso forma libremente su voluntad de convalidar o no el Decreto-ley, sin estar sujeto a parámetro alguno al respecto. La decisión de convalidar el Decreto-ley es, por tanto, una decisión de índole prevalentemente política, aunque pueda, en ocasiones, basarse fundamental o parcialmente en -- criterios de legalidad.

## 2. Naturaleza jurídica y forma externa del acto de convalidación

Uno de los problemas más controvertidos que plantea el control parlamentario de los Decretos-leyes es el de la naturaleza jurídica y, por consiguiente, el de la forma externa de la manifestación de la decisión parlamentaria de convalidar el Decreto-ley que sigue al control con resultado positivo. Ello es así porque el artículo 86,2, de la Constitución no señala sino que "el Congreso habrá de pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación", no especificando, por tanto, ni la concreta naturaleza jurídica del acto convalidante o derogatorio ni la forma que ha de revestir dicho acto. Esta imprecisión contrasta, por ejemplo, con la extrema precisión de la Constitución italiana, que habla expresamente de "Ley de conversión".

Ciertamente, puede discutirse la idoneidad del término "convalidación", puesto que, como se ha señalado, se convalidan los actos que tienen vicios (20), caso que, con toda evidencia, no es el de un Decreto-ley. Por ello, probablemente hubiese sido más correcto emplear el término "ratificación" (21).

Sin embargo, la posible inadecuación del término -- "convalidación" no autoriza, en nuestra opinión, a afirmar, -- como lo hace SALAS que "es conversión en ley" (22). Y no auto

riza a afirmar tal cosa porque la naturaleza jurídica del acto parlamentario no es la de una ley, por lo que malamente la forma externa del acto podría ser la de una ley (23).

En efecto, en nuestro sistema constitucional las leyes son aprobadas, a iniciativa de una serie de sujetos señalados en el artículo 87 de la Constitución, por un procedi---miento determinado, que incluye, mediante el uso del derecho de enmienda, la facultad de modificar el texto inicialmente -presentado, y que precisa de la obligatoria intervención de -ambas Cámaras (24). Es fácil observar que la convalidación o derogación de los Decretos-leyes no cumple con ninguno de estos requisitos: ni arranca del ejercicio de la iniciativa legislativa -pues no cabe en puridad considerar como tal la promulgación del Decreto-ley-, ni sigue el concreto procedimiento establecido en el artículo 90 de la Constitución, ni es posible que el Congreso introduzca modificaciones en el Decreto-ley en el propio acto de convalidación -pues el artículo 86, 2, de la Constitución señala que la votación deberá ser de totalidad- ni, en fin, intervienen ambas Cámaras.

Por lo demás, esta interpretación ha sido la adopta da por la jurisprudencia constitucional, que tiene declarado que "no puede considerarse que el Decreto-ley se haya convertido en ley formal del Parlamento, tras el acuerdo de convalidación..... En otras palabras, el Decreto-ley no se transforma en Ley, es decir, no cambia su naturaleza jurídica" (25)

No cabe, por consiguiente, considerar que la naturaleza jurídica del acto de convalidación sea la de una ley ni, por tanto, pretender que la forma externa del acto sea, así mismo, la de la ley formal. Quienes tanto en la doctrina como en la práctica parlamentaria (26) han defendido esta posición lo han hecho, seguramente, influidos por la situación existente en el ordenamiento italiano, en el que se habla de la "ley de conversión". Los casos, español e italiano no son, sin embargo, equiparables, porque mientras en el primero la convalidación no goza, como hemos visto, de ninguno de los caracteres propios de la ley formal, en el italiano la decisión parlamentaria subsiguiente al control de los Decretos-leyes no se verifica mediante convalidación, sino mediante, aquí sí, conversión en ley. Y ello sucede en primer lugar porque la propia Constitución italiana determina -artículo 77 - que la ratificación parlamentaria de los Decretos-leyes se lleva a cabo mediante una ley, denominada "ley de conversión". No solo eso: el procedimiento italiano de convalidación sigue en todo, a excepción de la reducción del plazo de aprobación a 60 días, los trámites de la ley formal, como son, fundamentalmente, la enmendabilidad del Decreto-ley y el paso del mismo por ambas Cámaras. De ahí que en este caso sí se pueda hablar con propiedad de que se trata de un acto de conversión en ley y que reviste la forma de ley. De igual forma que, en el caso español, se puede hablar con propiedad de "conversión en ley" en los supuestos en que el Decreto-ley, tras ser tramitado co



mo proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, es aprobado -con las eventuales modificaciones- como ley. Pero estes, evidentemente, un acto legislativo de naturaleza distinta del acto de convalidación o derogación.

Ahora bien, en el caso español, si el acto del Congreso de los Diputados no posee la naturaleza jurídica de un acto legislativo, ¿cual es, entonces, dicha naturaleza jurídica?. No cabe, en nuestra opinión, otra salida que sostener -- que se trata de un acto no legislativo del Congreso cuyo efecto es, sin embargo, la pervivencia de la integración en el ordenamiento jurídico de una norma general con rango de ley. Se trata, dicho en otros términos, de un acto que, no siendo legislativo, surte los mismos efectos que uno legislativo, aunque es preciso matizar que los efectos del acto no son "ex novo", creativos, sino meramente continuadores de efectos preexistentes generados por el uso gubernamental de la habilitación constitucional de dictar Decretos-leyes (27). Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, se trata de un acto que posibilita "la pervivencia en el tiempo, con fuerza y valor de ley, de la disposición producto de la potestad normativa extraordinaria que al gobierno le reconoce la Constitución"-- (28). Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta lo que luego veremos sobre los efectos de un eventual transcurso del plazo de convalidación sin que haya recaído pronunciamiento parlamentario, la convalidación opera con respecto del Decre-

to-ley como lo haría una condición resolutoria (29): La continuidad de la vigencia del Decreto-ley depende de que, en el -plazo señalado al efecto, se produzca una favorable resolu---ción del Congreso; si esta resolución es desfavorable o no --llega a producirse, la vigencia del Decreto-ley decae. La conversión actúa, por tanto, de modo similar a como lo haría una condición resolutoria negativa en un negocio jurídico: el ne-gocio pierde validez si tal condición -en este caso, la convalidación por el Congreso- no llega a producirse. Ello no quie-re decir ni que el cumplimiento de la condición convierta el-negocio de válido -pues ya lo era antes- en inválido, ni tam-poco que lo transforme en otro negocio diferente: significa,- simplemente, que el no cumplimiento de la condición anula la-validez del negocio, de igual forma que la no realización de-la votación favorable del Congreso hace decaer la vigencia --del Decreto-ley.

En fin, debe recordarse que no es el único caso de-este género que existe en el ordenamiento español: existen --otros supuestos de actos no legislativos del Congreso que, --sin embargo, implican operativamente efectos sobre el bloque-de normas con fuerza de ley, como es el caso, por ejemplo, de la aprobación del Reglamento de la Cámara (30), aunque esta -aprobación supone un acto creador de integración normativa en el ordenamiento, lo que, como queda dicho, no es el caso de -los Decretos-leyes.

De lo anterior se deduce que, no teniendo el acto - convalidador naturaleza legislativa ni siendo su producto una ley formal, mal puede entenderse, como se ha sostenido, que - "la forma en que el Congreso manifiesta su voluntad es la de una ley, tanto si la votación es favorable como si es contraria" (31). Por el contrario, la forma externa del acto habrá de ser, puesto que el acto en sí no es sino un acuerdo de la Cámara, la de dichos acuerdos. Como acabamos de resaltar, se trata de un acto de naturaleza jurídica análoga a otros que realiza la Cámara, como, por ejemplo, la aprobación de un Reglamento. En consecuencia, la forma externa del acto es un -- acuerdo de convalidación (32) que se manifiesta en una resolución de la Presidencia de la Cámara, por la que se ordena la publicación del acuerdo (33). PECES-BARBA ha señalado que la Resolución en cuestión debe, en todo caso, contener los siguientes elementos: la decisión de convalidar o derogar, que el Decreto-ley convalidado se consolida como ley, cambiando su identificación para situarla en la de las leyes y, en caso de derogación, que el Decreto-ley pierde su validez provisional (34). El primero y tercero elementos deben, obviamente, formar parte del contenido del acuerdo de convalidación. Por el contrario, no cabe exigir que el acuerdo de convalidación incluya la definitiva consolidación como ley del Decreto-ley ni que se cambie su identificación incluyéndola entre la de las leyes, pues, como hemos visto, ni el Decreto-ley se --

transmuta en ley formal por la convalidación ni ésta opera el efecto de consolidarla como ley, sino únicamente el de posibilitar la continuidad de la vigencia del Decreto-ley como norma con fuerza de ley (35). Por lo demás, esta interpretación viene confirmada por el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 151,6, se refiere expresamente al "acuerdo de convalidación" como forma de manifestación de la voluntad del Congreso", y por la práctica seguida hasta el momento, a tenor de la cual la convalidación tiene lugar por acuerdo de la Cámara seguido de una Resolución de la Presidencia del Congreso en la que se ordena la publicación del acuerdo del Congreso -o de la Diputación Permanente del mismo- de convalidar o derogar el Decreto-ley objeto del control parlamentario -- (36).

#### d. El contenido de la actuación parlamentaria

El contenido del control parlamentario sobre los Decretos-leyes se bifurca en dos vertientes complementarias, de las cuales una se produce obligadamente -la comprobación de - si ha concurrido o no la circunstancia habilitante del artículo 86,2, de la Constitución- y la otra reviste caracteres de contingencia: la determinación de la necesidad de tramitar o no el Decreto-ley como proyecto de ley.

### 1. Convalidación o derogación del Decreto-ley

En lo que a la primera se refiere, se produce obligatoriamente porque así lo demanda la Constitución en el artículo 86,2: el Decreto-ley debe ser convalidado por el Congreso. Ciertamente, puede suceder que transcurra el plazo de 30 días constitucionalmente previstos sin que se haya producido convalidación o derogación expresa alguna, esto es, sin que el Congreso de los Diputados se haya pronunciado respecto del Decreto-ley. Pero, como luego veremos al examinar los efectos de la intervención parlamentaria de control, el silencio parlamentario, surte también efectos, y es en cierta forma equiparable a una manifestación de voluntad tácita. Por ello, no sería apropiado decir que puede no producirse intervención parlamentaria alguna, siendo más preciso afirmar que la intervención parlamentaria respecto de ratificación del Decreto-ley puede desembocar en tres resultados: la convalidación del Decreto-ley, la derogación del mismo y el silencio parlamentario (37).

Pues bien, la intervención expresa tiene como consecuencia previo, en su caso, el oportuno debate, una "votación de totalidad" del Congreso de los Diputados sobre el Decreto-ley. No cabe, por tanto, posibilidad alguna de que el Congreso modifique el Decreto-ley, como tampoco cabe, tal como en cierta ocasión pretendiera el Diputado Sr. FRAGA IRIBARNE ---

(38) que el Congreso vote exclusivamente sobre una parte del Decreto, no pronunciándose sobre la restante, ni tampoco que vote a favor de una parte del texto y en contra de la parte restante, aún cuando la parte sobre la que el Congreso pretenda un pronunciamiento diferenciado sea la relativa a las disposiciones finales, adicionales, etc. El artículo 86,2 de la Constitución es claro al respecto: la votación sobre el Decreto-ley es convalidado o derogado en su integridad (39). Si el Congreso pretende modificar el contenido material de la norma debe recurrir a su tramitación como proyecto de ley (40).

Como ya señalamos con anterioridad, el control que el Congreso realiza sobre los Decretos-leyes es de oportunidad. Ello implica que el Congreso no está sometido, al controlar el uso gubernamental de la excepcional potestad normativa otorgada por el artículo 86 de la Constitución, a parámetro vinculante alguno. Desde el punto de vista de la lógica jurídico-constitucional, podría pensarse que lo correcto sería -- que el Congreso controlase, en primer lugar, la efectiva concurrencia de la circunstancia habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad y, en segundo lugar, el contenido material de la norma controlada. Sin embargo, como más adelante se analizará con mayor detalle, el Congreso --o para hablar -- con propiedad, la oposición parlamentaria-- fundamenta sus posiciones más en el contenido de la norma que en la existencia real de la circunstancia habilitante.

Tratándose de un control de oportunidad, la valoración del Congreso es absolutamente libre o, como también se ha dicho, los poderes del Congreso respecto de la convalidación o derogación del Decreto-ley son absolutos (41). Tan absolutos que no es preciso siquiera una motivación del acuerdo alcanzado: la voluntad del Congreso se manifiesta en la resolución adoptada, que no precisa ir acompañada de motivación o explicación alguna (42). Hasta tal punto es libre la formación de la voluntad parlamentaria que incluso en el supuesto de que fuese absolutamente evidente que no concurren la extraordinaria y urgente necesidad el Congreso puede, si así lo quiere, convalidar el Decreto-ley, como también puede ocurrir la viceversa. Como SALAS ha señalado expresamente, "aunque la minoría consiguiese demostrar que no existe la extraordinaria y urgente necesidad, si la mayoría vota a favor el Decreto-ley quedará convalidado" (43). Ello no implica, sin embargo, que la exigencia de la circunstancia habilitante sea absolutamente inoperante, pues si es cierto que el Parlamento goza de absoluta libertad al valorar la concurrencia de la extraordinaria y vigente necesidad, no es cierto, como ha sostenido algún autor, que "el único juez de la subsistencia de las condiciones de necesidad y urgencia es el Parlamento, no siendo -- competente ni siquiera el Tribunal Constitucional respecto de tal determinación, que es evidentemente política" (44). La valoración del Parlamento es, sí, política, pero no es la única: además de estar sometido, por su excepcional naturaleza -

jurídica, al control parlamentario, que es de oportunidad, el Decreto-ley está también sometido, en tanto que norma con --- fuerza de ley, al control, éste vinculado, del Tribunal Constitucional. Como el Tribunal Constitucional español ha señalado, es competente para conocer de los Decretos-leyes en orden a determinar "si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el gobierno pueda ejercitar - la potestad normativa excepcional de dictar Decretos-leyes" - (45). Por tanto, el Congreso carece de limitaciones a la hora de valorar la concurrencia de la circunstancia habilitante, - pero esta potestad, que carece de límites -o, más bien, de parámetros vinculantes- en cuanto al contenido de la voluntad - parlamentaria en si se refiere, no es soberana ni definitiva, pues el juicio político -y libre- del Congreso puede ser desautorizado por un posterior juicio jurídico-constitucional -y vinculado- del Tribunal Constitucional. Siguiendo con las palabras del alto órgano jurisdiccional "el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección-política del Estado, no puede ser obstáculo para extender también el exámen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional" (46). Este se declara, por -- tanto, competente para juzgar respecto de la efectiva concurencia de la extraordinaria y urgente necesidad, cualquiera - que haya sido el pronunciamiento del Congreso al respecto. La



valoración del Congreso acerca del hecho habilitante no es, - por tanto, definitiva si quien está legitimado para hacerlo - interpone recurso de inconstitucionalidad, pues "el Tribunal- Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitra-- rio, rechazar la definición que los órganos políticos haya de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad (47).

La trascendencia de esta jurisprudencia constitucional es tanto jurídica cuanto política. Jurídica porque, a partir de ello, el contenido de la decisión parlamentaria de convalidación continúa, sí, siendo libre, pero el alcance del -- acuerdo congresal queda limitado por la posibilidad de revi-- sión jurisdiccional. Es de notar que tal revisión solo opera en el supuesto de que la decisión del Congreso sea favorable a la convalidación. Ello obedece a dos evidentes razones: la- primera, que la decisión de derogación no es, obviamente,

susceptible de control jurídico-constitucional alguno; la segunda, que solo en caso de convalidación opera la -- circunstancia habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad", cuyo uso abusivo es, precisamente, el que se preten de evitar. En efecto, el fundamento de la competencia del Tribunal Constitucional no es otro que el de evitar que una po-- testad excepcional que la Constitución otorga, única y exclusivamente, para circunstancias excepcionales, se utilice como fuente habitual de producción normativa sustituyendo, a tra--

vés del abuso de la circunstancia habilitante, a la fuente lógica de las normas con fuerza de ley: la ley formal. Para limitar este -por lo demás, harto frecuente- fenómeno se limita al alcance de la valoración parlamentaria, aún respetando plenamente el carácter apriorísticamente absoluto, del contenido del acuerdo. De ahí que en el supuesto de derogación no entre en juego control jurídico alguno, pues ni opera la fuente excepcional de producción normativa, ni cabe, según es patente, un uso abusivo de la circunstancia habilitante.

Por su parte la trascendencia política de la línea-jurisprudencial que comentamos viene determinada por dos factores conexos. En primer lugar, continúa siendo cierto que, -aunque la minoría parlamentaria consiga demostrar que no existen extraordinaria ni urgente necesidad, el Decreto-ley quedará convalidado si la mayoría vota en ese sentido. Pero a la minoría parlamentaria le quedará siempre el recurso (48) de -demostrar, utilizada esta vez la expresión con absoluta propiedad, ante el Tribunal Constitucional que no concurría la -circunstancia habilitante y que, por consiguiente, se ha hecho un uso arbitrario y abusivo de la potestad excepcional -- que la Constitución otorga. No solo eso: la posibilidad de residenciar ante el Tribunal Constitucional los Decretos-leyes por uso abusivo de la circunstancia habilitante introduce en el control de la utilización del Decreto-ley a sujetos extraparlamentarios, en concreto a todos los que gozan de legítima

ción activa para promover la inconstitucionalidad. Casi reducido al absurdo, ello implica, teóricamente, la posibilidad de que un Decreto-ley convalidado por el Congreso por unanimidad sea, después, declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. La resultante de estos vectores es no solo un incremento de la protección de la minoría parlamentaria frente a una eventual interpretación abusiva por parte de la mayoría de la concurrencia de la circunstancia habilitante, sino también un reforzamiento de las defensas de la sociedad civil, de la Constitución, y del ordenamiento jurídico frente al --- "continuum" gobierno-mayoría parlamentaria que, de no poseer estas limitaciones, podrían imponer la utilización del Decreto-ley como moneda corriente en el campo de la producción de normas con fuerza de ley.

La continuación de estos factores producirá, verosímilmente, por otro lado, una segunda consecuencia de la línea jurisprudencial que nos ocupa: la reducción del uso, por parte del ejecutivo, de la potestad de dictar Decretos-leyes. En efecto, sabedor de que no basta ya con el apoyo de la mayoría que la sostiene para que el contenido material del Decreto-ley quede definitivamente integrado en el ordenamiento jurídico, es más que previsible una autolimitación por el gobierno en el uso de la facultad que le otorga el artículo 86 de la Constitución. De producirse, este fenómeno supondría -- una radical inversión de la tendencia seguida hasta ahora por

la mayoría de los gobiernos que, como es sabido, suponía un paulatino incremento del número de Decretos-leyes. A su vez, ello aparejaría un incremento notorio de la producción normativa del legislativo, en descenso relativo en los países occidentales precisamente a causa de la progresiva utilización -- del instrumento del Decreto-ley.

Por último, hay que señalar que la generalidad de la doctrina añade un último contenido a la intervención parlamentaria, en caso de que ésta sea favorable a la convalidación del Decreto-ley: la exoneración de la responsabilidad gubernamental eventualmente derivada de la utilización de la potestad de dictar normas con fuerza de ley. Esta orientación, mayoritaria en la doctrina italiana (49), y que ha sido también asumida entre nosotros (50) carece, a nuestro parecer, de fundamento. En efecto, el "bill of indemnity" tiene, en el derecho británico, un evidente fundamento, pues el ejercicio de la producción normativa está reservado, en exclusiva, al Parlamento. Por consiguiente, en el sistema británico el gobierno, al dictar normas con fuerza de ley, no solo invade un campo competencial que le es ajeno, sino que usa de una facultad cuyo uso exclusivo está constitucionalmente reservado a otro órgano. Es obvio que, en tal supuesto, de no producirse la posterior asunción de la norma por el único órgano competente para dictarla, el gobierno incurriría en un ilícito jurídico. O, más precisamente, incurre en el ilícito desde el -

mismo momento en que dicta la norma, con independencia de que esta sea luego asumida o no por el Parlamento. Por consiguiente, la intervención parlamentaria de ratificación tiene, en el derecho británico, un doble contenido: por un lado, integra la norma en el ordenamiento jurídico; por otro, exonera al gobierno, en virtud de la soberanía del Parlamento, de la responsabilidad contraída por la utilización de una potestad ajena.

La situación es, sin embargo, notoriamente diferente en los ordenamientos continentales, y singularmente en los casos italiano y español. En primer lugar, porque el gobierno no realiza actuación antijurídica alguna, puesto que la potestad de dictar normas con fuerza de ley le está atribuida, si bien sólo para situaciones excepcionales, por la propia Constitución. En segundo lugar porque el Parlamento no es soberano, sino que está vinculado (artículo 9,1) a la Constitución. De ahí que, en el supuesto de que el Gobierno cometiese un ilícito jurídico invadiendo un campo competencial que no le es propio, el Parlamento no podría, por su sola voluntad, exonerarle de su responsabilidad, de igual manera que tampoco sería posible que si el Gobierno dictase una sentencia en un litigio judicial el órgano judicial competente asumiese dicha sentencia y exonerase al gobierno de la responsabilidad por haberla dictado. Por consiguiente, en estos ordenamientos ni existe actitud antijurídica del gobierno al dictar normas con

rango de ley ni, de existir, sería posible que el Parlamento exonerase al gobierno de la responsabilidad. El sentido de la intervención parlamentaria es, aquí, radicalmente diferente - al de su equivalente británica y consiste fundamentalmente en comprobar si han concurrido las circunstancias que habilitan al gobierno para hacer uso de su potestad excepcional.

Por consiguiente, en ninguna responsabilidad incurrir el gobierno al dictar un Decreto-ley y, por ende, de ninguna responsabilidad puede exonerarle el Parlamento. Únicamente pueden generarse responsabilidades administrativas, en caso - de que el Decreto-ley sea derogado, y si se hubiese ya aplicado a casos concretos, respecto de dichos supuestos en que se hayan verificado actuaciones administrativas no respaldadas - por norma jurídica alguna. Y ello, por supuesto, siempre que convengamos que la derogación del Decreto-ley opera efectos - "ex tunc", puesto que en otro caso ni siquiera esas responsabilidades podrían existir. Pero se trata, notese, de una -- responsabilidad generada no por haber hecho uso de la potestad normativa reconocida en el artículo 86, sino por los posibles perjuicios que puedan experimentarse los terceros a quienes se aplica una norma carente de validez.

## 2. La tramitación como proyecto de ley

La segunda vertiente de la intervención parlamentaria en el control de los Decretos-leyes es la valoración por-

el Congreso de la procedencia de su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (artículo 86,3, de la Constitución). En efecto, hemos visto anteriormente que el --pronunciamiento del Congreso sobre la convalidación del Decreto-ley es de totalidad y que, por tanto, el Congreso ha de --convalidar o derogar el Decreto-ley en su integridad. Por tanto, de no existir algún mecanismo que posibilite la intervención parlamentaria de modificación del contenido material de la norma, éste se sustraería, en buena medida, a la intervención parlamentaria, que quedaría, así, relegada a una participación meramente refrendatoria, de aceptación o de negación de la propuesta del Ejecutivo. En la práctica, una situación de este género implicaría una notable reducción del poder legislativo del Parlamento, pues, como es sabido, la potestad legislativa se manifiesta no solo en la facultad de --dictar normas con fuerza de ley, sino también, y sobre todo, en la facultad de producir efectivamente dichas normas. En --otras palabras, tan importante como que el Parlamento deba --prestar su asentimiento a la vigencia de las normas es, para resguardar la efectiva potestad legislativa del Parlamento, que pueda modificar dichas normas en la medida en que lo estime preciso, haciendo uso del derecho de enmienda al objeto de añadir, suprimir o modificar lo que estime conveniente.

Esta es la razón de que la Constitución, al exigir que la votación sobre la convalidación o derogación de los De

cretos-leyes sea de totalidad, haya introducido un mecanismo corrector de los efectos que genera todo pronunciamiento de totalidad sin posibilidad de intervención en el contenido material de la norma. Y este mecanismo corrector no es otro que la posibilidad que se ofrece al Congreso de que decida que el Decreto-ley convalidado se tramite como ley por el proceso de urgencia.

Hay quien, como SALAS, considera inútil esta posibilidad que la Constitución ofrece al Congreso, señalando que el tramitar el Decreto-ley convalidado como proyecto de ley no tiene "ni más ni menos utilidad que la misma de un proyecto de ley posterior que tuviese como finalidad la modificación parcial o, incluso, la derogación del Decreto-ley convalidado (51). Entendemos, sin embargo, que la posibilidad que la Constitución ofrece es de indudable utilidad (52). En efecto, resulta innegable, a nuestro parecer, que la mayoría parlamentaria será más proclive a permitir la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley que no a votar, cierto tiempo más tarde, a favor de la admisión de una proposición de ley presentada por la minoría al objeto de modificar el Decreto-ley. De igual forma, supone una economía de esfuerzos que el propio Decreto-ley se transforme en proyecto de ley, lo que exonera tanto al gobierno como a los grupos parlamentarios del trabajo de preparar un proyecto o proposición de ley que no sería sino un duplicado, con modificaciones, del Decreto-



-ley convalidado. En fin, es preciso señalar que los grupos parlamentarios pueden condicionar su voto favorable -en no pocas ocasiones, absolutamente necesario- a la convalidación -- del Decreto-ley a la tramitación del mismo como proyecto de ley: el gobierno se vería, así, forzado a admitir la tramitación, lo que no tendría por qué suceder con una proposición de ley presentada con posterioridad a la convalidación del -- Decreto-ley.

Como es obvio, la posibilidad de tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley no es posible sino en el caso de que el Decreto-ley resulte convalidado (53). En efecto, el -- propósito del precepto constitucional es permitir la intervención de la voluntad parlamentaria en el contenido material de una norma con fuerza de ley, precisamente porque dicha norma se ha integrado en el ordenamiento sin que haya resultado posible la citada intervención parlamentaria. De ser derogado el Decreto-ley, la norma no permanece en el ordenamiento jurídico y su vigencia decae por lo que, como es patente, carece de sentido la intervención parlamentaria en su contenido material. En tal supuesto, el gobierno o los grupos parlamenta---rios podrán, desde luego, presentar un proyecto o proposición de ley con un texto idéntico, incluso, al del Decreto derogado, pero no actuará el mecanismo previsto en el artículo 86,3 de la Constitución.

La decisión del Congreso sobre tramitación o no del Decreto-ley como proyecto de ley ha de producirse, por eso, -- siempre después de la votación sobre la convalidación de la -- norma emanada del ejecutivo, y solo procede en el supuesto de que la votación haya sido favorable a la convalidación. Fuera de ese, la Constitución solo prescribe que la decisión de tramitar ha de producirse, forzosamente, en el mismo plazo de 30 días que existe para que el Congreso se pronuncie sobre el Decreto-ley. El artículo 151,1, del Reglamento del Congreso, -- por su parte, señala que la votación al respecto tendrá lugar inmediatamente después de la votación sobre la convalidación.

En fin, es preciso señalar que el Reglamento del -- Congreso ha disipado las dudas que existían sobre la eventual competencia de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta o cuyo mandato hubiera expirado para tramitar como proyectos de ley los Decretos-leyes que le fueran sometidos para la convalidación o derogación (54). Resuelta favorablemente la cuestion queda, no obstante, un punto oscuro: la competencia de -- la Diputación Permanente del Congreso para tramitar como proyectos de ley los Decretos-ley que convalide ;tiene un alcance absoluto, esto es, incluye la discusión y eventual aprobación, en la propia Diputación Permanente, del proyecto de ley resultante del Decreto-ley convalidado o, por el contrario, -- se limita a la decisión de que se tramite como proyecto de -- ley, incumbiendo a la futura Cámara electa la deliberación y,

en su caso, aprobación del proyecto de ley?. En nuestra opinión, y a falta tanto de orientación normativa como de práctica parlamentaria al respecto, la segunda opinión parece más correcta. En efecto, dejando a un lado el problema de los plazos -pues, en un caso extremo, la Diputación Permanente nunca podrá disponer de más de 60 días-, y aunque pensamos que la Constitución no impide que las Diputaciones Permanentes aprueben leyes formales -que, recuerdese, pueden ser aprobadas en Comisión-, se hace difícil creer que todo el procedimiento legislativo pueda ser desarrollado por las Diputaciones Permanentes de las Cámaras, con lo que ello supone de introducción de enmiendas, deliberación y votación sobre las mismas, etc., en ambas Cámaras. Por lo tanto, entendemos que la competencia de la Diputación Permanente se limita a la decisión de que el Decreto-ley convalidado sea tramitado como proyecto de ley, correspondiendo a la futura Cámara electa la deliberación y eventual aprobación del proyecto de ley.

#### e. Procedimiento

El procedimiento de control parlamentario de los Decretos-leyes comienza con la publicación en el B.O.E. del Decreto-ley aprobado por el gobierno. Como es sabido, el artículo 86,2, de la Constitución señala como punto de partida del plazo de treinta días la "promulgación" del Decreto-ley. Hoy en día, sin embargo, la distinción entre promulgación y orden

de publicación de las normas jurídicas carece de relevancia práctica y, como se ha señalado, ambas vienen a coincidir en un mismo acto (55). En todo caso, el artículo 151 del Reglamento del Congreso señala que la publicación del Decreto-ley en el B.O.E. abre la fase de control parlamentario del Decreto-ley.

A partir del momento de la publicación en el B.O.E. el Congreso dispone de treinta días tanto para convalidar o derogar el Decreto como para, en su caso, acordar su tramitación como proyecto de ley. La Constitución no señala expresamente si los treinta días han de ser entendidos como días hábiles o como días naturales. Una Resolución de la Presidencia del Congreso (56) determinó que los treinta días han de entenderse como hábiles, lo que ha tenido importante relevancia práctica, habida cuenta de que la sobrecarga de trabajo parlamentario hubiera impedido en más de una ocasión que el Congreso se pronunciara respecto de los Decretos-leyes por haber transcurrido el plazo previsto, de haberse considerado éste expresado en días naturales. Posteriormente, el artículo 90,1 del Reglamento del Congreso confirmó que los 30 días han de entenderse como hábiles. Es, sin duda, la solución preferible, pues facilita que el Congreso entre, dentro del plazo previsto, en el conocimiento del Decreto-ley.

Se ha criticado, por reducido, el plazo constitucion

nalmente fijado de treinta días, considerando que "no permite el ejercicio flexible y matizado del control parlamentario sobre emanación de los Decretos-leyes" (57). Entendemos que dicho ejercicio flexible y matizado puede realizarse, con todo el tiempo que para ello sea necesario, acudiendo al recurso de tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley. Lo que en un primer momento es necesario, en nuestra opinión, es que exista una obligada e inmediata intervención del Congreso sobre el Decreto-ley, al objeto de que el titular de la potestad legislativa ratifique -convalidando el Decreto-ley- la existencia de la "extraordinaria y urgente necesidad" que justifica la existencia de la norma o, por el contrario, anule la vigencia de la norma por no concurrir la circunstancia habilitante. Como ha señalado MANZELLA, "para asegurarse el control -- del uso gubernativo de los Decretos-leyes es preciso contar -- con una vía parlamentaria de rapidez" (58). Hasta cierto punto, es posible asegurar que existe una relación inversa entre la duración del plazo de intervención parlamentaria y el grado de plenitud y libertad con que la Cámara puede ejercer su control sobre el uso de los Decretos-leyes. Como se ha señalado, "la importancia de la duración del plazo radica en que al reducir este plazo al máximo posible, la efectividad del control por la Cámara aumenta" (59). Y aumenta no solo porque la celeridad en la intervención constituye un factor fundamental de todo control político, sino también, en el caso concreto - que nos ocupa, porque lo perentorio del plazo impide que haga

aparición una de las causas que más puede dificultar una deci sión parlamentaria de derogar el Decreto-ley, que no es otra- que la existencia de los efectos jurídicos ya generados por - el Decreto-ley durante su período de vigencia. En efecto, el mayor obstáculo que se encuentra una Cámara decidida a dero-- gar un Decreto-ley es el de los efectos generados por la nor- ma durante su período de vigencia anterior a la intervención- parlamentaria. Resulta evidente que una gran proximidad tempo- ral de la intervención parlamentaria respecto de la entrada - en vigor del Decreto-ley reducirá al mínimo o, incluso, anula rá por completo la posibilidad de que la norma surta efectos- antes de su derogación, por lo que ésta no planteará las di- ficultades jurídicas que se derivarían de la derogación con - efecto retroactivo de una norma que hubiera generado derechos o intereses legítimos de terceros.

En todo caso, promulgado- el Decreto-ley comienza a correr el plazo de treinta días há- biles dentro del cual tiene que verificarse el pronunciamien- to del Congreso. Por lo mismo, es a partir de dicha promulga- ción y, en todo caso, de la publicación en el B.O.E. (artícu- lo 151,1, R.C.), cuando el Congreso puede incluir en el ---- orden del día de la sesión que estime oportuno la delibera--- ción y votación sobre el Decreto-ley. La iniciativa al respec- to, conviene señalarlo, corresponde en exclusiva a los órga-- nos competentes de la Cámara, sin que ni el gobierno ni nin-- gún otro órgano puedan forzar la inclusión de la deliberación

y votación en el orden del día (60).

Incluida la deliberación sobre el Decreto-ley en el orden del día, ésta corresponde al Pleno de la Cámara, el --- cual deberá ser convocado al efecto si no está reunido (ar--- tículo 86,2, de la Constitución). Solamente en el caso de que la Cámara hubiese sido disuelta o su mandato hubiera expirado sería otro el órgano competente: la Diputación Permanente del Congreso. No cabe, por tanto, que la procedencia de convali--- dar los Decretos-leyes sea discutida y votada en Comisión --- (61).

Incluida la convalidación o derogación del Decreto-ley en el orden del día, la deliberación comienza con una intervención de un miembro del gobierno en la que éste explica a la Cámara las razones que, al entender del ejecutivo, justifican la aprobación del Decreto-ley (artículo 151,2, Reglamento del Congreso) (62). A continuación comienza el debate propiamente dicho, que se rige por las reglas previstas para los debates de totalidad. Tiene lugar, por tanto, un turno a fa--- vor y, posteriormente, otro en contra (63), ambos de quince - minutos, y, consumidos ambos, pueden intervenir para fijar posiciones por espacio de diez minutos los grupos parlamenta--- rios que no hubieren intervenido en los turnos a favor y en - contra (artículo 74,2, R.C.).

Concluido el debate, se procede a la votación, en la que los votos afirmativos se entienden favorables a la convalidación y los negativos partidarios de la derogación. Es una vez realizada la votación y siempre que el resultado de la misma sea favorable a la convalidación, cuando el Presidente inquiere si algún grupo parlamentario solicita la tramitación del Decreto-ley convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, si bien lo más frecuente es que -- los grupos hagan pública dicha solicitud a lo largo de sus intervenciones en el debate. En el supuesto de que algún grupo solicitase la tramitación, se procede a la votación, en la -- que los votos afirmativos se entienden favorables a la tramitación y los negativos contrarios a ella.

Manifestada la voluntad del Congreso respecto de la convalidación o derogación del Decreto-ley, el acuerdo de convalidación o derogación se publica en el B.O.E. Aquí surge el problema de dilucidar si tal publicación debe, forzosamente, realizarse dentro del plazo de treinta días hábiles desde la promulgación del Decreto-ley o si, por el contrario, el plazo se refiere exclusivamente a la intervención parlamentaria de convalidación o derogación, pudiendo ser la publicación del acuerdo posterior al transcurso de los treinta días. Para algunos, la publicación del acuerdo en el B.O.E. puede tener lugar fuera del plazo citado sin que ello afecte a la vigencia del Decreto-ley (64) lo que, ciertamente, tiene apoyo en el te



nor literal del artículo 86,2. Para otros, el acuerdo debe -- ser publicado en el B.O.E. dentro de los treinta días siguientes a la promulgación del Decreto-ley, puesto que "la publicación en el B.O.E. de la convalidación o derogación aprobada por el Congreso... dentro del plazo del treinta días es requisito esencial para la validez y la eficacia de la intervención parlamentaria. Si tal publicación no se produce o se hace fuera del plazo señalado hay que deducir que el Decreto -- ley ha decaído, ha caducado" (65). Las razones teóricas que abonan esta posición nos parecen irreprochables, pues es evidente que tanto el principio de publicidad de las normas como el de seguridad jurídica -- sancionados en el artículo 9,3 de la Constitución -- exigen que la publicación del acuerdo tenga lugar dentro del plazo de treinta días. De lo contrario, podría, una vez tomado el acuerdo, demorarse indefinidamente su publicación, con los consiguientes efectos que ello generaría para la seguridad jurídica, especialmente en el supuesto de que el acuerdo haya sido de derogación del Decreto-ley: puesto que las normas no obligan sino a partir de su publicación en el B.O.E., continuaría surtiendo efectos jurídicos -- y podría reclamarse obediencia a -- un Decreto-ley que ha sido derogado por el Congreso en virtud de la obligación de control -- del mismo que la Constitución le impone; dicho de otro modo, -- el gobierno podría entonces demorar la derogación del Decreto -- ley hasta tanto le pareciese pertinente publicar el acuerdo --

de derogación. Aunque menos trascendente en cuanto a sus posibles efectos, también la posibilidad alternativa tiene importancia, pues los ciudadanos pueden estar esperando para cumplir las obligaciones o exigir los derechos derivados de un Decreto-ley a que el Congreso se pronuncie al respecto, possibilitando la pervivencia de la norma o derogando la misma, --siendo así que pueden no tener constancia oficial de la decisión parlamentaria hasta mucho después de producida ésta.

Lo cierto es, sin embargo, y a pesar de las muchas y sólidas razones que abonan la obligatoriedad de que la publicación se produzca dentro de los treinta días, que la práctica habitual consiste en que la publicación en el B.O.E. del acuerdo de convalidación o derogación tenga lugar transcurridos los treinta días desde la promulgación del Decreto-ley, --teniendo lugar dentro del plazo de treinta días desde la publicación del Decreto-ley en el B.O.E. la convalidación y la Resolución de la Presidencia del Congreso que ordena la publicación del acuerdo de convalidación, pero no produciéndose esta dentro del plazo. Será preciso, por consiguiente, esperar a que el Tribunal Constitucional se pronuncie al respecto para que la posición aquí mantenida obtenga, en su caso, respaldo jurisprudencial.

f. Efectos

Procede ahora examinar cuales sean los efectos del control parlamentario sobre los Decretos-leyes. Lógicamente, tales efectos se bifurcan en tres direcciones diferentes entre sí, según cual sea el contenido de la intervención parlamentaria: convalidación del Decreto-ley, derogación del mismo o simplemente, ausencia de toda toma de decisión al respecto, esto es, silencio del Congreso.

En cuanto a la convalidación, es evidente que genera, como efecto principal, el de hacer permanente la integración del Decreto-ley en el ordenamiento jurídico como norma con fuerza de ley. Como ya se dijo anteriormente, el efecto principal de la convalidación es facilitar la pervivencia en el ordenamiento de una norma con fuerza de ley cuya vigencia, de otra forma, decaería.

La doctrina dominante en Italia hace hincapié en -- que la ratificación parlamentaria opera una modificación en la naturaleza jurídica de la norma, modificación que tiene, -- incluso, efectos retroactivos. Así, se ha dicho que, bajo un perfil jurídico, la conversión "opera una confirmación sustitutiva, una novación del Decreto-ley, que tiene efecto retroactivo (66). Esta perspectiva, sin duda correcta para el caso italiano, ha sido recogida entre nosotros por SALAS, que hace

suyas las palabras de DI CIOLO afirmando que la "ley de conversión sustituye retroactivamente al Decreto-ley, produciéndose una especie de novación de la fuente legislativa"(67). - Ya hemos visto, sin embargo, cómo estas afirmaciones no son aplicables al ordenamiento español, donde no existe ley formal de conversión alguna y donde, por tanto, el Decreto-ley no ve transformada su naturaleza jurídica por la convalidación parlamentaria en una ley formal. No cabe, por tanto, novación alguna de la fuente legislativa, ni con efecto retroactivo ni con ningún otro: el Decreto-ley sigue siendo un Decreto-ley, no sufriendo modificaciones ni siquiera su identificación formal. Lo único que sucede es que el Decreto ley, cuya vigencia era antes provisional, se beneficia ahora de la convalidación parlamentaria de tal suerte que su vigencia -a menos que en el propio Decreto-ley se disponga otra cosa- deviene indefinida. Unico caso de novación de la fuente legislativa y de cambio de identificación de la norma sería el producido por la eventual tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley y la posterior aprobación por las Cortes de una ley formal que, ésta sí, sustituiría al Decreto-ley que fue su origen, pero no retroactivamente, sino exclusivamente desde el momento de la entrada en vigor de la ley. Por consiguiente, la convalidación del Decreto-ley no surte, en nuestro ordenamiento, más efecto que la desaparición de la provisionalidad de la vigencia del Decreto-ley y la continuidad en principio indefinida de la misma.

Más confusos son los efectos de la derogación. En efecto, si bien esta posibilidad no plantea problemas en ---- otros ordenamientos, por cuanto la Constitución misma determina expresamente los efectos temporales de la derogación, bien sean éstos "ex tunc" -como sucede en Italia-(68), bien sean "ex nunc" -como ocurre en Portugal (69)-, la cuestión permanece abierta en nuestro ordenamiento por la falta de pronunciamiento constitucional al respecto.

Ante esta falta de precisión constitucional, y en espera de que, planteado el caso, el Tribunal Constitucional interprete el alcance temporal de la eventual derogación de un Decreto-ley, parece preciso adelantar algunas nociones en el sentido de que la solución más acorde con la regulación -- global que de las potestades normativas del Gobierno realiza la Constitución parece ser, en principio, la de que los efectos de la derogación sean "ex tunc".

En efecto, todas las disposiciones constitucionales parecen orientadas, de un lado, a restringir el uso de la potestad normativa excepcional a los supuestos en que, realmente, sea absolutamente necesario por no existir otra posibilidad de actuación legislativa de carácter regular; y, por otro lado, a rodear el uso de la potestad de mecanismos que garanticen que, en última instancia, la voluntad que permite la integración de la norma en el ordenamiento jurídico es la del -

titular ordinario de la potestad legislativa, esto es, el Parlamento, representado en esta ocasión por el Congreso. La conjugación de ambos factores configura un diseño en el que, por así decirlo, la validez de la norma emanada del gobierno depende del posterior -y casi inmediato- acuerdo parlamentario en ese sentido, de manera que la voluntad gubernamental y la parlamentaria no están en posición de yuxtaposición, sino de subordinación de aquella a ésta.

En este marco constitucional global, reconocer a la derogación de los Decretos-leyes un alcance temporal "ex nunc" resultaría un absoluto contrasentido pues, como SALAS ha señalado con acierto, implicaría "reconocer un ámbito temporal -- que dependería exclusivamente de la voluntad del gobierno" -- (70), lo que entra en abierta contradicción con un sistema -- global cuyo evidente objetivo es, precisamente, cercenar hasta donde sea posible la facultad normativa del ejecutivo y -- resguardar al máximo y en toda la integridad posible la competencia exclusiva del legislativo en la producción de las normas con rango de ley. Es cierto, sí, que el Decreto-ley es -- una norma perfecta desde su promulgación por el ejecutivo; pero es también, no se olvide, una norma sometida a condición -- resolutoria, una norma, por ende, cuya validez está expuesta -- a dejar de existir si no se cumple una intervención parlamentaria de ratificación. Si esto es así, no tiene sentido -- reconocer eficacia jurídica permanente a los efectos ya produ

cidos por la norma sobre la que la condición resolutoria opera suprimiendo su vigencia.

De aceptarse esta posición se plantearía, indudablemente, el problema de la validez de los efectos generados por el Decreto-ley posteriormente derogado durante el tiempo en que permaneció vigente. Sin perjuicio de que las Cortes pudieran dictar para estos supuestos las medidas legales, posteriores a la derogación del Decreto-ley, que estimaran convenientes (71), hay que convenir de nuevo con SALAS en que dichos efectos son también anulados al producirse el acuerdo de derogación del Decreto-ley, pues, como señala, la provisionalidad de la norma productora de tales actos, reconocida expresamente por la Constitución, impide la consolidación de los mismos hasta la norma sobre cuya base se dictan se integre definitivamente, tras la convalidación del Congreso, en el ordenamiento jurídico (72).

Por último, la intervención parlamentaria puede no ser ni de convalidación ni de derogación del Decreto-ley: puede, simplemente, no producirse pronunciamiento alguno del Congreso en el plazo de treinta días desde la promulgación del Decreto-ley. Tampoco a este respecto se pronuncia expresamente la Constitución (73), pero es evidente, en nuestra opinión que la coherencia del sistema impone que el silencio deba entenderse como denegatorio de la convalidación (74). En efecto, aunque la Constitución impone al Congreso la obligación -

de pronunciarse dentro del plazo, y el silencio o el retraso-constituirían, por tanto, una infracción del mandato constitucional, no cabe duda, en nuestra opinión, de que la "ratio" - del precepto constitucional es que se obtenga una convalidación del Congreso, confirmatoria de que efectivamente ha existido una extraordinaria y urgente necesidad que ha obligado - al gobierno a hacer uso de la potestad que la Constitución le atribuye con carácter excepcional. Lo importante a estos efectos es, pues, la convalidación expresa, que es condición de - la pervivencia de la validez del Decreto-ley y de su definitiva integración en el ordenamiento, siendo a este efecto accesoria la decisión de derogar. Por tanto, no produciéndose la convalidación, o, más precisamente, habiendo transcurrido el plazo de treinta días hábiles sin que haya tenido lugar, hay que entender que no se ha verificado la condición a cuyo cumplimiento estaba sujeta la vigencia del Decreto-ley y que, -- por tanto, ésta ha decaído. Es precisa, por tanto, una ratificación expresa del Decreto-ley por parte del Congreso, de no producirse la cual se operan efectos similares a los de la derogación expresa.

#### g. Aplicación práctica del control parlamentario de los Decretos-leyes en la primera legislatura constitucional

Procede ahora realizar un exámen, siquiera sea sumario, de la forma en que se ha desarrollado el control parla--



mentario de los Decretos-leyes en la primera legislatura constitucional. En efecto, tan importante como las normas legales es la aplicación, en la práctica jurídica, de las mismas, lo que cobra un especial valor en el caso de las normas constitucionales, pues el carácter extremadamente fluído de los fenómenos que regulan es, en ocasiones, causa de que un análisis que permanezca en el nivel de lo jurídico no describa con precisión la realidad de los acontecimientos normados, que a menudo discurren, en función de la práctica política y parlamentaria, por vías para cuya explicitación resulta insuficiente el método jurídico. Este fenómeno no es, por lo demás, exclusivo del campo jurídico-constitucional: en todos los terrenos jurídicos revisten tanta importancia como las normas la forma en que éstas son aplicadas. La diferencia entre el ordenamiento jurídico político y el resto de las ramas del Derecho reside en que en estas últimas la aplicación de las normas es también jurídica, pues se realiza fundamentalmente a través de la jurisprudencia, mientras que en el ámbito jurídico constitucional la aplicación de las normas responde con frecuencia más a criterios extrajurídicos, de oportunidad, conveniencia o tradición política, que a razones estrictamente jurídicas.

Pues bien, el fenómeno más destacado en la práctica parlamentaria de control de los Decretos-leyes es, sin duda, el elevado grado de consenso parlamentario alcanzado por la utilización gubernamental de su facultad normativa excepcio--

nal. Ciertamente, cabría pensar que la mayoría, si es que no todos, de los Decretos-leyes dictados por el gobierno habrían de ser objeto de convalidación parlamentaria puesto que, lógicamente, a la hora de la votación que explicita la voluntad del Congreso, la mayoría que apoya al gobierno debe imponer el peso de sus votos, también en buena lógica favorables a la convalidación.

En efecto, así ha resultado hasta el momento, pues de los 77 Decretos-leyes controlados por el Congreso solo uno ha sido derogado (ver cuadros adjuntos) La impresión que de este dato se extrae a primera vista es, sin embargo, engañosa, pues lo importante no es tanto si los Decretos-leyes son convalidados o no cuanto como son convalidados.

Observese, en primer lugar, que de los 77 Decretos-leyes sometidos a la ratificación parlamentaria solo de 45 se pide que se tramiten como proyecto de ley. Como quiera que la tramitación puede ser solicitada por cualquier grupo parlamentario -otra cosa es que luego se obtenga una decisión favorable de la Cámara- parece más que presumible que respecto 32 de los 77 Decretos-leyes controlados -esto es, respecto del 41'5% de los mismos- existía un absoluto consenso básico en la Cámara no solo acerca de la extraordinaria y urgente necesidad que impelió al gobierno a dictarlos, sino también respecto del contenido material de la norma; consenso que alcanza tal grado que ningún grupo parlamentario presente en el --

Congreso considera necesario introducir la más mínima modificación en la norma (75).

Este grado de consenso queda confirmado por otros dos datos. En primer lugar, por el elevado número de Decretos-leyes -28, el 36'3 % del total de los sometidos a la Cámara - en el periodo estudiado- que son sometidos a votación sin debate previo, esto es, sin que se haga uso de los turnos a favor y en contra previstos en el Reglamento para este género-- de debates. No solo eso: 52 Decretos-leyes fueron aprobados - por el Congreso prácticamente sin oposición - 67'5% del total- (76), y 10 Decretos-leyes -el 12'9% del total- fueron aprobados por unanimidad de la Cámara. Estas cifras indican, a nuestro entender, que existía, en la mayor parte de los casos, -- una considerable homogeneidad en la Cámara respecto de la posición a adoptar en el enjuiciamiento del uso gubernamental - de los Decretos-leyes.

Destaca, asimismo, el alto porcentaje de votaciones favorables a la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley en los casos en que ésta fue solicitada: de los 45 Decretos-leyes cuya tramitación fue solicitada, la Cámara accedió-- a ello en 33 ocasiones - 73'3% de las solicitudes. Ciertamen-- te, la tramitación no supone ningún perjuicio para el gobierno ni para la mayoría, pero no deja de suponer una posibilidad de introducir en el Decreto-ley modificaciones que la mayoría podía haber evitado con solo emitir un voto contrario a

la tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley, una vez convalidado éste.

Ciertamente, existen varias razones que justifican esta considerable coincidencia entre la mayoría y la minoría parlamentaria respecto de la utilización gubernamental de los Decretos-leyes. En primer lugar, y muy señaladamente, hay que hacer notar que, en no pocas ocasiones, se trata de normas - cuya existencia viene justificada por una situación en la que era preciso acomodar no pocas instituciones a la nueva realidad democrática y constitucional. Los Decretos-leyes otorgaban a estas instituciones normativas provisionales que, en espera de la definitiva, hiciesen posible el funcionamiento regular de las instituciones de una forma acompasada con el ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, no pocos Decretos-leyes, y entre ellos algunos de los más importantes, venían precisamente a satisfacer demandas de la oposición, y a regular, o más frecuentemente, otorgar competencias o medios económicos a instituciones estatales regidas por la oposición. Tal es, por ejemplo, el caso de los numerosos Decretos-leyes relativos a las Corporaciones locales, y, en especial, a la financiación de éstas, así como el supuesto de los Decretos-leyes reguladores de instituciones autonómicas o preautonómicas o que otorgaban a éstas competencias concretas o medios materiales con que -- desarrollar su labor. Tanto en unos supuestos como en otros -

es precisamente el contenido material de los Decretos-leyes, - el objetivo de los mismos, lo que justifica el apoyo casi uná nime de todas las fuerzas parlamentarias.

Esta última argumentación enlaza de plano con lo -- que ha sido la práctica real tanto de la mayoría parlamentaria, a la hora de justificar su apoyo a la convalidación de - los Decretos-leyes, como de la minoría en los supuestos en -- que se ha opuesto a la convalidación, tal y como esta práctica se trasluce de los debates parlamentarios previos a la votación de convalidación o derogación. En efecto, una simple - observación de los Diarios de Sesiones permite observar que - el apoyo de los grupos parlamentarios a la convalidación de - los Decretos-leyes no viene determinado tanto por la apreciación de que haya concurrido realmente la circunstancia habilitante cuanto por la coincidencia o discrepancia respecto del contenido material de la norma. En efecto, analizando los Diarios de Sesiones del Congreso es fácil observar que, en los - casos en que los grupos parlamentarios de la oposición emiten un voto favorable a la convalidación, éste no se justifica -- por la concurrencia de una extraordinaria y urgente necesidad, sino por el acuerdo, más o menos matizado, con el contenido - material de la norma sometida a convalidación. De igual forma, la justificación gubernamental o de la mayoría que apoya al gobierno de la necesidad del Decreto-ley no suele hacer si no un muy ligero hincapié en la concurrencia del hecho habilitante

tante, deteniéndose por el contrario con prolijidad en la justificación del contenido del Decreto-ley desde el punto de -- vista no de la urgencia del mismo, sino de su adecuación a -- las situaciones que se regulan, la cual, aún dándola por cierta, no tiene por que revestir una urgente y extraordinaria necesidad de normación. En fín, la explicación por parte de los grupos parlamentarios de la oposición de su voto contrario a la convalidación suele contener algunas -que no abundantes- -- referencias a la inexistencia de la extraordinaria y urgente necesidad, pero se advierte de inmediato que se trata más de un recurso retórico que de otra cosa, siendo lo que late en el fondo de la argumentación contraria a la convalidación el disenso con el contenido material de la norma objeto -- del debate. Hasta tal punto esto es así que, en alguna ocasión, se ha ofrecido el voto favorable a la convalidación siempre que el gobierno modificase algún aspecto del Decreto-ley y, ante la negativa del ejecutivo a realizar la reforma solicitada, se justifica el voto no favorable a la convalidación en la inexistencia de la urgente y extraordinaria necesidad, aún cuando el substrato real del discurso que defiende la imposibilidad de votar a favor de la convalidación reside en la necesidad de introducir la modificación solicitada --- (77). Aún más: al menos en dos ocasiones se ha manifestado expresamente, en los turnos de fijación de posiciones o de explicación de voto, que el Decreto-ley sometido a convalidación no se había dictado por concurrir una extraordinaria y -

urgente necesidad, pero que el acuerdo sustantivo con el contenido de la norma impelía al grupo que explicaba su posición a votar a favor de la convalidación aún no dándose el hecho habilitante (78). Estas posiciones, expresamente manifestadas por los portavoces de los grupos, ponen de manifiesto que, -- como aquí se sostiene, el control parlamentario de los Decretos-leyes no lo es tanto de comprobación de la concurrencia del hecho habilitante cuanto de conformidad con el contenido material de la norma controlada, si bien que a veces la discrepancia con el contenido del Decreto ley, que es el factor que realmente empuja a votar en contra de la convalidación, se recubre con alegaciones respecto de la inexistencia de la "extraordinaria y urgente necesidad" justificativa del uso de la facultad gubernamental.

Por lo demás, esta postura de los grupos de la oposición, que supedita el voto favorable a la convalidación del Decreto-ley no tanto a la concurrencia del hecho habilitante cuanto a la conformidad con el contenido material de la norma, resulta de todo punto lógica. En efecto, solo en aras de un purismo alejado de la realidad podría pedirse a los grupos parlamentarios que, cuando el gobierno presenta un texto legal con el que se hayan complementado de acuerdo -lo que, como es obvio, no es frecuente, rechacen dicho texto en virtud de que no concurre la extraordinaria y urgente necesidad que-

habilitan al gobierno para su promulgación. De otro lado, si bien puede discutirse la efectiva concurrencia del hecho habilitante, suele estar presente en todos o casi todos los -- Decretos-leyes la demanda con urgencia de las medidas contenidas en la norma de procedencia gubernamental. A la oposición le resultaría difícil explicar a los sectores afectados que, aún estando de acuerdo con el contenido de la norma, impide la continuidad de su vigencia porque no concurren las - circunstancias constitucionalmente exigidas. Resulta absolutamente lógico, por todo ello, que la posición de los grupos parlamentarios de oposición sea la de votar a favor de la -- convalidación del texto si existe coincidencia con el contenido del mismo, relegando en este caso la exigencia de la extraordinaria y urgente necesidad a un lugar secundario, y, - si la discrepancia con el texto impide votar a favor de la - convalidación del mismo, justificar esta posición precisamente por la inexistencia del hecho habilitante, que experimenta así una traslación que le sitúa en el primer lugar del ordel de prioridades.



## B. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA LEGISLACION DELEGADA

### a. Concepto y fundamento

Se conoce con el nombre de legislación delegada a -  
aquella que es elaborada por el poder ejecutivo tras una dele-  
gación del Parlamento. En la delegación el Parlamento señala-  
al gobierno los criterios que han de presidir, a la hora de -  
la redacción, el texto resultante de la tarea de producción -  
normativa que el ejecutivo, por delegación del legislativo, -  
realiza. Es también conocido que si el instrumento del Decre-  
to-ley encuentra justificación en la necesidad que los pode--  
res públicos tienen de contar con instrumentos pertinentes pa-  
ra hacer frente a las situaciones imprevistas y necesitadas -  
de urgente solución que con tanta frecuencia se plantean en -  
la vida pública, y muy especialmente en la de los Estados con-  
temporáneos, el mecanismo de la legislación delegada tiene --  
otra justificación harto diferente: la de resolver legislati-  
vamente una situación normativa compleja, caracterizada ya --  
por las dificultades específicas que presenta la normación de  
una materia acusadamente técnica, ya por la existencia de una

pluralidad de fuentes normativas dispersas e, incluso, contradictorias, que se hace preciso unificar en un mismo cuerpo --normativo. Se considera que la resolución de estas situacio--nes no es posible sino utilizando cuantiosos y cualificados -medios personales y materiales, de los que raramente disponen los Parlamentos -acuciados, por otro lado, por las numerosas-tareas a realizar- y sí la Administración del Estado. En es--tas condiciones, se entiende que la Administración está en --una situación más favorable para elaborar la parte más especí--ficamente técnica de la labor legislativa, y se delega en ---ella a este respecto imponiéndola unas directrices a seguir -en su labor y unos límites -materiales y temporales- a los --que someterse. En otras palabras, si la causa del Decreto-ley es la existencia de una situación imprevisible que es preciso resolver con urgencia, la de la legislación delegada es más -bien la contraria: una situación cuya resolución no es urgen--te pero si complicada y que exige, por lo mismo, un estudio -detenido realizado con un importante contingente de medios.

Sin embargo, es evidente que ni las directrices que el legislativo imparte al ejecutivo ni los límites a que está sometida la legislación delegada serían suficientes frente a un producto normativo que, premeditadamente o no, excediese -de los límites de delegación. Por ello, se hacen necesarios -medios idóneos para garantizar que el resultado del trabajo -realizado por la Administración corresponde, en todo caso, a la voluntad manifestada por el órgano legislativo, que en es--te caso actúa, además, como delegante.

FRAGA ha descrito con claridad, en su estudio sobre el Parlamento británico (79), los diferentes sistemas que a estos efectos se establecen en el sistema británico y que son aplicables, "mutatis mutandi", al resto de los ordenamientos parlamentarios de Europa Occidental. Existe, en primer lugar, un procedimiento indirecto, consistente en la adopción, por el órgano delegante, de una serie de medidas precautorias de índole tanto formal cuanto material. En segundo lugar, el uso gubernamental de delegación se enfrenta también a un control parlamentario, constituido tanto por el ejercicio de la función general de control del gobierno que corresponde al Parlamento como por un segundo control, más específico, que consiste en la vigilancia, por el órgano legislativo, del uso que el gobierno ha hecho de los poderes legislativos que le fueron delegados; en fin, las normas resultantes del ejercicio de la delegación legislativa se ven también sometidas al control jurisdiccional, en especial en lo referente al eventual contenido "ultra vires" de la norma elaborada por el gobierno.

Lo que en este trabajo nos interesa analizar es, obviamente, el control específico que el Parlamento realiza sobre las normas resultantes de una delegación legislativa. Más en concreto, el objeto de este análisis son los eventuales -- controles que el Parlamento pueda ejercitar "a posteriori" de la elaboración por el gobierno del texto legal. Este control -- como luego se verá, puede ser de varios tipos, que oscilan --

desde la mera obligación impuesta al gobierno de depositar en el Parlamento la norma resultante de la delegación hasta otro más severo consistente en que la citada norma no entra en vigor sino después de una votación en la que el Parlamento manifiesta su conformidad con la misma. En todo caso, ni uno ni otro control ni los intermedios entre ambos, pueden ser confundidos con los límites de la legislación delegada (80) establecidos en la Constitución: estos no son controles del uso de delegación sino, sencillamente, límites o condiciones que la propia Constitución impone no solo al uso que de la delegación se haga, sino también al propio ejercicio de la facultad parlamentaria de delegar en el gobierno la redacción de normas con rango de ley: por consiguiente, ni el Parlamento puede superarlas ni, aunque lo hiciese, podrían ser desbordadas, pues ello implicaría la manifiesta inconstitucionalidad de la norma resultante de la igualmente inconstitucional delegación.

Por consiguiente, el control parlamentario de la legislación delegada no es, en sentido estricto, sino el conjunto de medidas que el Parlamento adopta eventualmente para garantizar que el resultado de la delegación que le confiere al gobierno se corresponda con la voluntad del órgano delegante. El control parlamentario es, por lo mismo, distinto y trascendente de las precauciones que la Constitución establezca respecto del uso de la delegación legislativa: no es el control-parlamentario, por ejemplo, aunque el acto lo realice el Par-

lamento, el que éste -en el caso español- conceda la delegación expresa y no implícitamente, o la otorgue solo por un período de tiempo determinado, o delimite con precisión el alcance de la misma, pues todas estas son obligaciones constitucionalmente impuestas al Parlamento delegante; si es controlparlamentario, por el contrario, la obligación de que al texto refundido o que desarrolle la ley de bases se someta, después de su elaboración y antes de su entrada en vigor, a comprobación parlamentaria de su adecuación a lo dispuesto en la ley delegante, a la que siga una votación parlamentaria en la que el legislativo exprese su conformidad o disconformidad con el uso que el gobierno ha realizado de la delegación que se le otorgó. En consecuencia, puede entenderse cómo el control parlamentario del uso de la delegación legislativa toda actuación parlamentaria en la que las Cámaras, por su propia iniciativa, adoptan medidas encaminadas a verificar que el texto resultante de la delegación se corresponderá con la voluntad parlamentaria.

De lo expuesto puede deducirse sin dificultades que el fundamento del control parlamentario de la legislación delegada es doble. Por un lado, en efecto, el control que nos ocupa descansa en las mismas bases que el control de los Decretos-leyes: la atribución de la función legislativa, con carácter excepcional, a quien no es su depositario habitual, y la necesidad de asegurar que la ley es la expresión de la vo-

luntad popular, manifestada a través del Parlamento, obligan- a que éste, en su doble papel de garantía constitucional y de titular ordinario de la función legislativa, disponga de los- medios precisos para articular la correspondencia de la norma con fuerza de ley dictada en el ejercicio de las facultades - excepcionales respecto de la voluntad popular encarnada en el Parlamento.

Pero, por otro lado, la pertinencia de que el Parla- mento disponga de mecanismos susceptibles de controlar la uti- lización gubernamental de la delegación legislativa descansa- aquí en otra razón más inmediata y sustantiva. En efecto, lo- legislativo es, en el punto que ahora nos ocupa, adjetivo; lo específicamente sustantivo del control parlamentario sobre el uso de la delegación legislativa es que se trata de un control sobre una delegación: el Parlamento delega en el Gobierno el- ejercicio de una función que, habitualmente, le corresponde.- Por consiguiente, el Parlamento tiene, en cuanto que delegan- te, la facultad de controlar el uso que el gobierno, en cuan- to que sujeto pasivo de la delegación, hace de la facultad de de legada. La cualidad de sujeto pasivo de la delegación viene,- así, intrínsecamente vinculada a la de sujeto pasivo de con- trol parlamentario, del mismo modo que la condición de sujeto activo de la delegación convierte a quien la intenta en suje- to activo del control sobre la utilización que de la facultad delegada se realice. En definitiva, la facultad de delegar --

lleva unida la de controlar el uso de la delegación, así como la de, en su caso, revocar la delegación otorgada, tal como - para el caso español preve expresa aunque innecesariamente en el artículo 84, "in fine", de la Constitución, sin más' requisito que el obvio de que la revocación de la delegación sea - efectuada por instrumento jurídico de rango similar al que -- otorgó la delegación.

b. Contenido del control parlamentario sobre la legislación - delegada

Las formas en que puede manifestarse el control parlamentario sobre la legislación delegada son numerosas. Un amplio abanico de las mismas, por no decir que una exhaustiva - regulación, es la contemplada por el ordenamiento británico - (81), donde caben las siguientes formas de que el Parlamento - ejerza el control sobre la legislación delegada:

- a) El procedimiento habitual consiste en que el gobier no queda obligado, en cuanto elabore el texto, a depositarlo en las Cámaras, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de la norma. A lo largo de - un plazo que fue previamente establecido en la propia ley de delegación, a iniciativa de los parlamentarios, la ley producto de la delegación puede ser, si entiende que no respeta las bases de la delega--

ción, derogada, aún cuando ello no afecta a los --- efectos que hubiere podido surtir en el plazo que - medió entre su entrada en vigor y su posterior derogación.

- b) Otro procedimiento es el conocido como de "resolu-- ción negativa": el texto debe ser presentado ante - las Cámaras antes de su entrada en vigor, siendo -- anulado si, a iniciativa parlamentaria, recae sobre él una resolución negativa de la Cámara, en la que ésta expresa su desacuerdo con el uso de la delega- ción realizado por el gobierno.
- c) Un tercer procedimiento, conocido como de "resolu-- ción positiva", consiste en que el texto deba ser - presentado antes de su entrada en vigor, no produ-- ciéndose ésta hasta tanto no recae una "resolución- positiva" de la Cámara en la que ésta expresa su -- acuerdo con la utilización gubernamental de la delegación.
- d) En fín, un cuarto procedimiento, similar al utilizado en el ordenamiento español en el control de los- Decretos-leyes, consiste en que el texto resultante de la delegación entra de inmediato en vigor, pero pierde vigencia si en un determinado plazo de tiem- po no resulta confirmado por la Cámara mediante re-



solución positiva.

Se observará que, como sucede con todos los procedimientos de control en general, los diferentes mecanismos no se diferencian sino porque ocupen una posición diferente en una escala de gradación que bascula desde el menos severo, el "scrutiny", al más rígido, el de resolución positiva, con una amplia gama de posiciones intermedias. En su excelente estudio al respecto, SIEGHART ha demostrado que, como cabía esperar, el procedimiento más efectivo es el de resolución afirmativa, siendo el mero "scrutiny" el menos eficaz (82). Se trata de un fenómeno lógico, pues la rigidez en los controles implica siempre una mayor eficacia de éstos, sobre todo en un campo en donde, de no mediar obligación de intervención parlamentaria, es más que probable que la saturación de trabajo -- que caracteriza a los Parlamentos contemporáneos y la cualificación técnica que generalmente es precisa para valorar un texto resultante de una delegación legislativa causen que dicho texto permanezca en los archivos de la Cámara sin que nadie se ocupe de él con especial atención. En las modalidades que no prescriben obligada intervención parlamentaria la efectividad del control depende, por tanto, de la voluntad y capacidad de trabajo de los grupos parlamentarios o de los parlamentarios individuales para examinar a fondo y provocar debate sobre una materia que, por su complejidad y tecnicidad, rara vez atraerá la atención del grueso del electorado. Por el-

contrario, la obligación de intervenir en el debate y de expresar el voto obligan a todos los sujetos de la vida parlamentaria a estudiar el uso que el gobierno ha hecho de la delegación con la debida atención. No se olvide, además, que los funcionarios gubernamentales son perfectamente conscientes de esta situación, por lo que un texto que solo eventualmente será objeto de estudio, debate y votación tiene menos posibilidades de concitar su celo y su capacidad profesional de otro que, con absoluta seguridad, será sometido a debate y votación, por lo que tanto la perfección técnica cuanto la exquisitez en el uso de la delegación serán, previsiblemente, mucho mayores en este último supuesto.

c. Modalidades del control sobre la legislación delegada en el ordenamiento español.

En lo que respecta al control parlamentario de la legislación delegada los constituyentes españoles incurrieron en cierta medida, en una actitud contradictoria o, si se quiere, paradójica respecto de la tónica general que informa a la Constitución en su conjunto. En efecto, cabría esperar de una Constitución considerablemente cuidadosa en los procedimientos que garanticen la corrección constitucional de la actuación gubernamental y que salvaguarden sin posibilidad de menoscabo los principios sobre los que se asienta el orden constitucional que extremase las medidas en el control del uso --

gubernamental de la delegación legislativa. Ya vimos, por --- ejemplo, que la utilización de la facultad legislativa excepcional que se materializa en los Decretos-leyes está rodeada de mecanismos de salvaguardia singularmente precisos y rígid-- dos.

Por el contrario, en lo que respecta al control par-- lamentario de la legislación delegada la Constitución es notoriamente parca en cuanto se refiere a una detallada regula--- ción de este extremo. Regula con minuciosidad, sí, los lími-- tes de la delegación legislativa, y se extiende en rodear a ésta de cautelas acerca de sus contenidos, alcance, etc... So-- bre el control parlamentario no dispone, sin embargo, sino -- que "sin perjuicio de la competencia propia de los Tribuna--- les, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso - fórmulas adicionales de control".

La amplitud de la fórmula tiene, sin embargo, aspec-- tos positivos. En efecto, la disposición constitucional permite tanto la más absoluta flexibilidad, cuando se entienda que la ocasión no requiere de un control estricto, como la adop-- ción de severas fórmulas de control cuando, en opinión de las Cámaras, así lo aconsejen las circunstancias. Como se ha seña-- lado, "la indefinición del artículo 82,6, es radical, por lo-- que compete a los Reglamentos de las Cámaras -y en su caso al propio legislador delegante- arbitrar los sistemas adiciona-- les y definir su momento de intervención y alcance jurídico" (83).

Pues bien, el Reglamento del Congreso de los Diputados ha procedido a esa labor y determina, en su artículo 153, cual es el procedimiento a seguir en el supuesto de que la ley de delegación establezca un control adicional. Este mecanismo de control reglamentariamente regulado se asemeja, literalmente entendido, al de la "resolución negativa" del Parlamento británico, puesto que hay que entender que la obligación que al gobierno incumbe de depositar el texto en la Cámara y la publicación del mismo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales son previas a la entrada en vigor del texto controlado. Sin embargo, ello, como más adelante se verá con detalle, dista de ser claro, pues a tenor de la práctica existente hasta el momento el control parlamentario del texto resultante de la delegación tiene lugar con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Con todo, lo que aquí interesa primordialmente es el contenido de los procedimientos de control parlamentario. Ello plantea la cuestión de si solo existe un único procedimiento adicional de control de la legislación delegada o si, por el contrario, puede establecerse en cada caso un procedimiento específico, de acuerdo con la voluntad del legislador delegante.

El punto de partida de esta disyuntiva radica en el artículo 153,1, del Reglamento de la Cámara, que señala que -

"cuando, de conformidad a lo establecido en el artículo 82,6, de la Constitución, las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice -- por el Congreso de los Diputados, se procederá conforme a lo establecido en el presente artículo". La redacción del precepto es, en nuestra opinión, defectuosa. En efecto, de atenerse al tenor literal del artículo 153,1, no hay más remedio que admitir que existe una única fórmula de control adicional de la legislación delegada, y que esta fórmula no es otra que la regulada por el citado artículo. De hecho, la literalidad del precepto que nos ocupa parece dar por sentado que existe una categoría jurídica o constitucional preestablecida que obedece al nombre de "control adicional", y que éste puede ser realizado por un sinnúmero de órganos o, al menos, por una pluralidad de ellos, siendo solo en el caso de que su realización correspondiera al Congreso cuando procedería aplicar, indefectiblemente, el artículo 153,1 , del Reglamento.

En nuestra opinión, sin embargo, las cosas no son así. El artículo 82,6, es meridianamente claro cuando advierte que "las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control". De la simple lectura de la norma constitucional se desprenden varias cosas. En primer lugar, que las fórmulas adicionales de control son establecidas por la ley de delegación, y no por ninguna otra norma, incluyéndose entre éstas, lógicamente, al Reglamento de las Cá-

maras. En segundo lugar, la Constitución tiene buen cuidado de señalar que las fórmulas adicionales de control podrán establecerse "en cada caso". Como quiera que la Constitución ha utilizado el verbo "podrán", que faculta pero no obliga, resulta obvio que la expresión en cada caso se refiere a algo distinto de la precisión de que la fórmula adicional de control no es obligatoria. Con ello, la expresión "en cada caso" refuerza el sentido que le es propio: que la fórmula adicional de control puede ser distinta según lo requiera la ocasión o, más simplemente, según la voluntad del legislador delegante. En fin, por si esto no fuese suficiente, la Constitución emplea, al referirse a las fórmulas adicionales de control, el plural, lo que solo cobra sentido si se pretende que estas fórmulas puedan ser varias.

Parece claro, por lo tanto, que la Constitución abre al legislador delegante la posibilidad de establecer, a su albedrío, las fórmulas de control que "en cada caso" estime pertinentes. ¿Cómo hay que entender, entonces, la prescripción del Reglamento del Congreso que nos ocupa? En nuestra opinión, la respuesta solo puede ser una: el artículo 153,1, del Reglamento del Congreso establece una fórmula "tipo", un modelo, de control adicional de la legislación delegada, al que acudir en los supuestos en que así lo determine expresamente la ley de delegación o en aquellos otros en los que, sin disponer explícitamente cual, se somete el texto resultan

te de la delegación al control parlamentario. Pero sin que -- ello excluya en ningún caso, pues no puede hacerlo sin conculcar el artículo 82,6, de la Constitución, la posibilidad de -- que las Cortes se pronuncien por establecer un control parlamentario de otro género y de acuerdo a otro procedimiento.

Partiendo del supuesto de que se admita la tesis -- aquí sostenida, se plantea la cuestión de si las Cámaras pueden imponer, al aprobar la ley de delegación, cualquier tipo de control parlamentario, ya sea "a priori", ya "a posteriori", o, por el contrario, existen ciertos tipos de control -- parlamentario que entrarían en contradicción con la idea misma de la delegación legislativa. La cuestión ha sido planteada entre nosotros por JIMENEZ CAMPOS, quien señala que "el -- control previo tiene que procurar no desnaturalizar el carácter de la norma delegada como disposición gubernamental que -- es, pues ello convertiría el acto simple en complejo" (84) y -- añade, respecto del control "a posteriori", que éste no puede articularse como trámite de ratificación sin alterar radicalmente las características de la delegación legislativa (85).

En nuestra opinión, esta tesis no es de recibo en -- el ordenamiento español. Y no lo es porque, como se ha puesto de relieve (86), la delegación legislativa no menoscaba en absoluto la titularidad del Parlamento sobre la función legislativa sino que, antes al contrario, la refuerza, puesto que --

tanto los límites que la propia Constitución impone a la delegación legislativa como la posibilidad, reconocida por la propia Constitución de forma expresa, de que las Cámaras impongan otros adicionales destaca con indudable claridad dónde reside la titularidad de la función legislativa, por más que dicha potestad pueda ser en ocasiones transferida por delegación a otro titular coyuntural por el ordinario. La norma delegada, por lo tanto, no es disposición de origen gubernamental más que inmediatamente: mediatamente, el auténtico origen de la norma delegada reside sino en la delegación que su titularidad habitual ha hecho de la función que le es propia, y es por lo tanto en ese origen donde han de buscarse las limitaciones adicionales a las impuestas por la Constitución que, en su caso, recaigan sobre la norma delegada. Por lo mismo, no puede afirmarse apodícticamente que se trate de un acto simple o de uno complejo: será de uno u otro género según lo haya querido la voluntad del órgano delegante, pues éste, en su calidad de depositario ordinario de la función legislativa puede caracterizar casuísticamente la delegación que realiza de la forma que más pertinente le parezca; bien como acto simple, disponiendo que la norma delegada entre en vigor, sin más providencias, en cuanto sea elaborada, bien como acto complejo, estableciendo un procedimiento adicional en garantía del correcto ejercicio de la potestad delegada. La potestad que para dictar normas de rango legal se reconoce al gobierno



tiene, por lo tanto, un contenido claramente distinto al de la potestad legislativa parlamentaria (87), entre otras cosas porque, como ha señalado ESPIN, la atribución de la primera corresponde libremente a las Cámaras (88). En estas condiciones, negar que quien tiene atribución para acordar libremente la delegación de su función no la tiene para imponer al uso que de la delegación se haga los controles que desee supone contradecir un elemental principio de lógica jurídica que se formula con la gráfica expresión "quien puede lo más puede lo menos" y que en este supuesto tiene una aplicación inmediata: quien puede delegar libremente una competencia, puede hacerlo en los términos que desee. Por lo demás, esta postura es, a nuestro modo de ver, la derivada de la interpretación literal del precepto constitucional contenido en el artículo 82,6, -- donde, como se ha visto, se prevé expresamente que los controles puedan ser varios y diferentes para caso concreto, pluralidad y casuística que carecerían de sentido si éste no fuera, precisamente, el de posibilitar que las Cámaras delegantes puedan imponer al ejercicio de la competencia delegada -- los controles que consideren más pertinentes de entre los varios existentes, el desconocimiento de los cuales y de sus -- consecuencias jurídicas y políticas no debe, en principio, -- ser atribuido a los constituyentes.

Parece fundamentado, por lo tanto, sostener que las Cámaras pueden imponer a la norma resultante de la delegación

los controles que deseen, y los diferentes procedimientos de revalidación o negativa (89). El mensaje a este respecto del artículo 82 de la Constitución en su conjunto es meridianamente claro: cuando sea preciso otorgar una delegación legislativa, la propia norma impone una serie de limitaciones que, --- obligatoriamente, han de respetarse; pero, además, faculta para que se establezcan tantas otras medidas de control y prevención como el órgano delegante entienda pertinentes. Únicamente existe al respecto, como ESPIN ha puesto de relieve, -- una sola condición: la actuación de los procedimientos de control establecidos en la norma delegante debe tener lugar antes de la entrada en vigor del texto normativo resultante de la delegación. De otra forma, la norma delegada, habiendo entrado en vigor, sería ya perfecta y se habría integrado plenamente, con todas sus consecuencias, en el ordenamiento jurídico, por lo que el control parlamentario subsiguiente a la entrada en vigor de la norma emanada del gobierno o bien se limita a comprobar que se adecúa a la ley delegante y a ratificarla, lo que carece de relevancia jurídica. o bien, para derogar o modificar la norma que eventualmente se entienda incurra en un incorrecto uso de la delegación, debe dar lugar a un acto del mismo rango legal que la norma en cuestión, esto es, debe dar lugar a una ley formal, lo que, evidentemente, es irrelevante a los efectos del control parlamentario "a posteriori" de la legislación delegada puesto que, como es evidente, el aprobar una ley que modifique o derogue otra prece-

dente es algo que siempre está al alcance de las Cortes con independencia del establecimiento de las formas adicionales de control previstas en el artículo 82,6. Sin embargo, tendremos ocasión de ver inmediatamente cómo esta obligación de que el control parlamentario se actúe antes de la entrada en vigor de la norma no se ha cumplido en el único precedente de utilización de la facultad del artículo 82,6, existente hasta el momento. En nuestra opinión, esta actuación vacía por completo de contenido el control parlamentario "a posteriori" -- del uso gubernamental de la delegación legislativa, y lo deja relegado a una ratificación, con los efectos políticos que se quieran pero sin ninguno jurídico "per se", de la norma delegada, puesto que en el supuesto de que del control operado se desprendiese que el gobierno se ha excedido en la utilización de la delegación o no ha respetado los términos de ésta, al ser la norma resultante de la delegación ya perfecta y haberse integrado en el ordenamiento jurídico con la consecuente vigencia y eficacia no cabría, en virtud del principio del -- "contrarius actus", más solución que la aprobación de una ley formal que derogase íntegramente o modificase en lo pertinente la norma sometida al control. Pero, como es evidente, ésta es una posibilidad que está siempre al alcance de las Cámaras sin más requisito que el de aprobar la oportuna proposición de ley y, desde luego, sin que para ello se haya introducido en la ley de delegación prescripción controladora alguna. La-

solución a esta situación no puede residir, a nuestro juicio, sino en que la ley de delegación establezca con claridad, en el supuesto de que introduzca fórmulas de control a posteriori, la obligación de que este control, ya sea de resolución afirmativa o negativa, se materialice con anterioridad a la entrada en vigor de la norma delegada, señalando con precisión, en su caso, los plazos y el procedimiento pertinentes. En este supuesto no cabe duda de que la eventual publicación de la norma delegada en el B.O.E. con anterioridad a la verificación del control no supondría la entrada en vigor de la misma, por no haberse producido los requisitos necesarios para que tenga lugar. Esta supuesta publicación no tendría, por consiguiente, más efectos -es decir, ninguno- que los que pudiese tener la publicación en el B.O.E. de un texto que se autodefiniese como ley pero que no hubiese sido previamente aprobado por las Cortes Generales según el procedimiento establecido al efecto y, lógicamente, daría lugar a las responsabilidades derivadas de una actuación de este género.

#### d. Procedimiento

Habida cuenta de que, según lo anteriormente visto, la ley de delegación puede establecerse, para cada caso, los mecanismos de control que se entiendan pertinentes, los procedimientos a seguir para la realización del control parlamentario de la utilización de la delegación serán diferentes para-

cada supuesto, de acuerdo con el distinto sistema de control que se haya adoptado. Por consiguiente, de adoptarse el sistema de resolución afirmativa para una determinada ley, por --- ejemplo, habrá que estar a lo dispuesto en la ley delegante - en cuanto a procedimiento, plazos, etc., y en defecto de dichas estipulaciones operarán con carácter subsidiario las disposiciones reglamentarias más adecuadas.

El Reglamento del Congreso, sin embargo, prevé, como ya anticipamos, un procedimiento específico que, como ya vimos, no puede entenderse sino como un procedimiento-tipo a seguir en los casos en que la ley delegante se refiera expresamente a él o, simplemente, manifieste la obligación de que la norma resultante de la delegación se someta al control parlamentario adicional sin mencionar específicamente a cual (90).

El procedimiento establecido en el artículo 153 del Reglamento del Congreso como modelo a seguir en los casos de indefinición de la ley delegante respecto del control a que dispone se someta la ley delegada es parejo es, nuestra opinión, al británico de resolución negativa, y viene a resolver algunos de los problemas planteados por la entrada en vigor de la norma delegada con anterioridad a la realización del -- control parlamentario.

En efecto, el artículo 153 del Reglamento del Congreso dispone que cuando el gobierno elabore el texto cuya --

realización se le había encomendado debe dirigirlo al Congreso, donde será publicado en el B.O. de las Cortes. De haber previsto la ley de delegación alguna fórmula de control adicional sin concretar cual, o remitiéndose a lo dispuesto en los artículos del Reglamento que nos ocupan, los Diputados y los grupos parlamentarios disponen de un mes, a contar desde la publicación del texto en el Boletín Oficial de las Cortes, para formular objeciones a la utilización gubernamental de la delegación. De no producirse en el plazo referido tales objeciones se entiende que el uso gubernativo de la delegación es correcto y acorde con lo previsto en la ley de delegación.

En el supuesto de que algún diputado o grupo discrepa de la norma resultante de la delegación, debe remitir escrito a la Mesa del Congreso, la cual lo dirigirá a la Comisión competente al objeto de que emita dictámen, el cual debe ser debatido en el Pleno de la Cámara.

Como se observará, el procedimiento reseñado carece de complejidades. El punto central del mismo, sin embargo, radica en si tiene lugar antes de la entrada en vigor de la ley delegada o si ésta pudiera producirse anterior o simultáneamente al transcurso del procedimiento del control. La cuestión es importante pues de ella depende, desde el punto de vista formal, el que el procedimiento descrito sea catalogado, por seguir la terminología británica, como de resolución negativa o

como un mero escrutinio y, desde una perspectiva material, la eficacia propia y autonomía específica del control parlamentario a posteriori que, como se anticipó, de tener un desenlace posterior a la entrada en vigor de la ley delegada carece de autonomía en cuanto a la producción de efectos, pues precisa del auxilio de la aprobación por las Cámaras de una ley formal.

A nuestro entender, el tenor literal de los artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso cataloga el procedimiento de control en él descrito como un sistema de resolución negativa que tiene que verificarse con anterioridad a la entrada en vigor de la norma resultante de la delegación legislativa.

La cuestión se plantea en el artículo 152 R.C., el cual señala que el gobierno, "tan pronto como haya hecho uso de la delegación", remitirá a la Cámara Baja el texto elaborado. ¿Qué hay que entender por hacer uso de la delegación legislativa? Pues, en efecto, el hacer uso de la delegación puede entenderse como referido a la mera elaboración del texto articulado o a la publicación del mismo en el BOE, con las consecuencias que esto último lleva aparejadas de cara a la entrada en vigor de la norma. En nuestra opinión, cuando el artículo 152 del Reglamento del Congreso utiliza la expresión "hacer uso de la delegación" se refiere a la conclusión de la re

dacción del texto articulado. Solo así cobra sentido la referencia a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, - que de otra forma, de haberse publicado el texto en el B.O.E., no sería precisa. Esta interpretación gramatical viene, nos parece, reforzada por otra sistemática, que parte de la expresa mención que el artículo 151,2, del Reglamento del Congreso hace a la publicación en el B.O.E. de los Decretos-leyes como momento de comienzo del plazo de treinta días fijado para la convalidación de los mismos: prevista en el supuesto de los Decretos-leyes esta contingencia, muy bien pudiera haberse -- obrado igual, de haberse deseado, en el caso de la legisla--- ción delegada. La omisión aquí de toda referencia a la publicación en el B.O.E. del texto resultante de la delegación hay que entenderla, por tanto, como encaminada a que dicha publicación no tenga lugar sino una vez superado el trámite del -- control parlamentario, reforzada por la obligación que se impone al gobierno de que remita a la Cámara el texto articulado, lo que carecería de sentido si la Cámara pudiese tener co nocimiento del texto a través de su publicación en el B.O.E.- Además guarda estricta coherencia con esta pretensión lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 153 del Reglamento, que hace correr el plazo de presentación de objeciones a partir - de la publicación del texto en el Boletín de las Cortes, evidenciando una vez más que no se toma en consideración la posi bilidad de que sea, antes, publicado en el B.O.E. En fín, es-



ta interpretación es la más favorable al objetivo del bloque normativo constituido por el artículo 82,6, de la Constitución y los artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso, - objetivo que no es otro que el de facilitar el control parlamentario adicional de la legislación delegada. Como se ha visto y sería ocioso repetir, la interpretación contraria vacía de contenido la fórmula de control adicional, equiparándola - en caso de disconformidad parlamentaria con la utilización de la delegación, a un mero trámite previo a la presentación, primero, y aprobación, después, de una proposición de ley encaminada a modificar o derogar la ley resultante de la delegación, situación que es, precisamente, la que la Constitución pretende evitar al autorizar expresamente la imposición de mecanismos de control parlamentario de la utilización de la delegación.

#### e. Efectos

En cuanto a los efectos del control, estos dependerán, lógicamente, del procedimiento de control adoptado y, -- por consiguiente, de lo dispuesto en la ley de delegación. De ahí que el artículo 153,5, del Reglamento del Congreso prevea expresamente que los efectos del control serán en cada caso - los previstos en la ley delegante.

Con todo, y hecha la salvedad que antecede, se pue-

den sin embargo adelantar varias consideraciones de carácter general. En primer lugar, cabe decir que el control con resultado positivo, si es previo a la entrada en vigor de la norma controlada, surte como efecto principal el de finalizar el -- proceso de legislación delegada previsto en la ley de delegación y, por consiguiente, el de facilitar la integración de -- la norma, tras su previa publicación en el B.O.E., en el ordenamiento jurídico. Si por el contrario, el control se opera -- con posterioridad a la entrada en vigor de la norma delegada, su desenlace positivo permitirá la pervivencia de la norma en el ordenamiento jurídico, de forma similar a lo que sucede -- con los Decretos-leyes convalidados por el Congreso.

Como efecto secundario, el control con resultado positivo, ya sea previo a la entrada en vigor de la ley delegada, ya posterior a ella, supone la culminación del procedi--- miento de delegación legislativa y, por lo mismo, implica que queda agotada la delegación que el Parlamento hizo al gobierno, para el caso de que se trate, de la función legislativa -- de que es titular ordinario. En efecto, utilizada la delega--- ción por el gobierno y sancionada por el control parlamenta--- rio, el período de validez de la delegación queda agotado, se-- gún dispone el artículo 82,3, de la Constitución.

Hay que señalar que el control con resultado positi vo no genera efectos, como con acierto se ha puesto de relie-- ve (91), en orden a sanar los posibles vicios en que hubiera --

podido incurrir la norma resultante de la delegación. En efecto, es evidente que la intervención parlamentaria no opera el efecto de convalidar, aunque con frecuencia se emplee impropiamente esta expresión refiriéndose a la actuación parlamentaria posterior a la elaboración del Decreto Legislativo, los vicios de legalidad -ya por inconstitucionalidad, ya por cualquier otra razón- contenidos en el Decreto Legislativo. Sometida por estas razones la norma al juicio de legalidad ante los Tribunales competentes, estos habrán de determinar si el Decreto Legislativo incurrió o no en vicios prescindiendo por completo de la intervención del poder legislativo.

Mayores problemas plantea el control con resultado negativo, ya sea éste parcial, ya afecte a la totalidad de la norma elaborada por el gobierno. En efecto, se abre, en esta tesitura, un amplio abanico de posibilidades, que abarca desde el pronunciamiento parlamentario contra la entrada en vigor de la norma -o, si ésta ya se ha producido, la derogación de la misma- hasta la eventualidad de que las propias Cámaras modifiquen, en el sentido por ellas deseado, el texto elaborado por el gobierno, pasando por la posibilidad de que el texto sea devuelto al gobierno con las precisas indicaciones para su modificación de acuerdo con la voluntad de las Cámaras.

En nuestra opinión, la aclaración de esta situación no puede realizarse sino a partir de lo previsto en la ley de

delegación, de la que, por tanto, es de esperar precise en cada caso con nitidez los posibles efectos del control. Cabe, sin embargo, arriesgar algunas posibilidades, aún cuando la práctica o la legislación pueden posteriormente invalidar lo que aquí se mencione.

En efecto, para algunos el efecto del control parlamentario con resultado negativo no puede ser más que uno: la derogación de la norma elaborada por el gobierno(92). Esta postura es, desde luego, coherente con la posición de que el control a posteriori no cabe en la delegación legislativa, por ser ésta un acto simple que el citado control convertiría en complejo. Pero cabe presentar, en primer lugar, algunas objeciones respecto de la impresión del término, "derogación", empleado. Pues, en efecto, o el control se verifica antes de la entrada en vigor de la norma, y en tal caso no cabe derogación alguna, pues solo lo vigente puede ser derogado, o el control tiene lugar después de la entrada en vigor de la norma, y en ese caso se precisaría, para derogarla, de la aprobación de otra ley, en virtud del principio del "contrarius actus"(93). No es posible aquí, en nuestra opinión, buscar una pretendida analogía con la figura del Decreto --- ley regulada en el artículo 86 de la Constitución --- pues, como se vió, el Decreto-ley es una norma cuya continuidad en el ordenamiento está sujeta al cumplimiento de una condición constitucionalmente prevista, desprendiéndose la autorización al gobierno para que la dicte y la validez "ad interim" del Decreto-ley de la propia norma constitucional, De ahí que no quepa hablar, con carácter general, de "derogación"

como efecto general del control con resultado negativo de norma procedente de la delegación legislativa: cabrá hacerlo, exclusivamente, cuando la ley delegante, al optar entre las diferentes fórmulas de control posibles, establezca que la norma elaborada por el gobierno entre en vigor inmediatamente -- después de aprobada, cesando su vigencia si, dentro del plazo previsto en la propia ley delegante, las Cortes aprobasen un acuerdo en ese sentido. Pero aún en este supuesto cabría dudar, con fundamento, de la constitucionalidad de una norma de rango inferior a la Constitución que establece procedimientos de aprobación y derogación de las leyes distintos a los previstos en la propia Constitución.

Dejando al margen la utilización, a nuestro entender impropia, del término derogación, consideramos que no --- existen razones sustantivas que abonen la tesis de que el único efecto posible del control con resultado negativo es la no entrada en vigor de la norma, pues, como decíamos, esta postura es indisociable de la negación de la posibilidad del control parlamentario "a posteriori". Sin embargo, si admitimos, como hecho, la compatibilidad de dicha forma de control con las características que son ínsitas a la delegación legislativa, no hay razón para negar la posibilidad de que el control con resultado negativo produzca efectos diferentes de los indicados.

Ciertamente, se hace difícil admitir que las Cortes puedan, por sí solas y directamente, introducir modificaciones en la norma elaborada por el gobierno. Y ello por una razón muy sencilla: la elaboración de las normas con rango de ley debe seguir un procedimiento específico, previamente articulado en la Constitución. Como es evidente, la introducción de modificaciones en la norma procedente del gobierno y su posterior aprobación como ley tendría como consecuencia la producción de una ley formal por un procedimiento diferente del constitucionalmente previsto, por lo que la constitucionalidad de este proceder sería dudosa.

No se observa, sin embargo, razón alguna para negar la posibilidad de que las Cámaras, disconformes con el texto elaborado por el gobierno, puedan devolverlo a este último acompañado de las indicaciones precisas para que una futura redacción sea acorde con la voluntad de las Cámaras. Para ello solo sería preciso que el proceso tenga lugar dentro del plazo concedido para hacer uso de la delegación, el cual, por otra parte, entendemos puede ser, si resultara preciso, ampliado. La posibilidad que comentamos respeta íntegramente la característica fundamental de la delegación legislativa, que no es otra que la de que, partiendo de las directrices señaladas por el Parlamento, el gobierno elabore materialmente el texto de una norma con rango de ley. Y, desde el punto de vista práctico, el resultado sería similar al que se alcanzaría,

supuesto siempre un control con resultado negativo, con la --  
combinación de la no aprobación de la norma elaborada por el --  
gobierno y la elaboración de una nueva ley de delegación en --  
que se explicitasen con más claridad o precisión los princi--  
pios que se desea inspiren a la norma cuya elaboración se de--  
lega, con la ventaja, a favor del procedimiento aquí propues--  
to, de que supone, para un mismo resultado final, una induda--  
ble economía de tiempo y esfuerzos.

En resumen, pues, entendemos que, de igual forma --  
que las Cámaras pueden establecer, al aprobar la ley delega--  
ción, la fórmula de control adicional que más adecuada esti--  
men para cada caso concreto, pueden -y deben, pues de otra --  
forma no se sabría a que estar al respecto- señalar en la pro--  
pia ley los efectos que se derivarían del hipotético control--  
con resultado negativo, pudiendo oscilar estos efectos entre  
la no entrada en vigor de la norma elaborada al gobierno o la  
devolución de ésta al ejecutivo, acompañada de las indicacio--  
nes precisas para que proceda a su reelaboración de acuerdo --  
con las mismas, quedando solamente vedada la modificación por  
las propias Cortes del texto remitido por el gobierno. Todo--  
ello, claro está, en caso de que se trate de control previo a  
la entrada en vigor de la norma. Si el control es posterior,-  
cualquier medida a tomar por el Parlamento precisará de la --  
aprobación de una ley formal, siendo evidentemente posible en  
este caso la modificación de la ley delegada, puesto que toda

ley posterior puede modificar a una anterior. El juego de posibilidades con que las Cortes cuentan a la hora de determinar en la ley de delegación los efectos del control con resultado negativo es, por consiguiente, más amplio que el mero de impedir la entrada en vigor de la norma elaborada por el gobierno.

#### f. Aplicación práctica

La práctica habida hasta el presente se acomoda, -- sin embargo, poco o nada a las líneas arriba descritas, aún -- cuando es de señalar que se trata de una práctica anterior a la entrada en vigor del Reglamento del Congreso, por lo que -- cabe, muy razonablemente, esperar que se modifique en lo sucesivo.

En efecto, en la primera legislatura constitucional, las Cortes Generales solo han utilizado una vez, al aprobar -- una delegación legislativa en favor del gobierno, la potestad de imponer fórmulas adicionales de control que contiene el artículo 82,6, de la Constitución. Se trata de la Ley 39/1.980, de 5 de julio, (B.O.E. de 24 de julio), posteriormente desarrollada por el Decreto Legislativo 2.795/80, de 12 de diciembre (B.O.E. de 30 de diciembre).

El artículo 2 de la ley de delegación citada previene que "las Cortes Generales controlarán la ejecución correc-



ta por el gobierno de la delegación legislativa otorgada en esta ley", y añade:

"A tal efecto, el gobierno dirigirá a las Cortes -- una comunicación sobre el uso que haya hecho de la delegación concedida, que deberá contener el texto íntegro del Decreto Legislativo a que se refiere el párrafo primero.

"La comunicación seguirá el trámite parlamentario -- correspondiente, adoptándose las resoluciones que se estimen pertinentes para la convalidación del Decreto Legislativo".

El artículo transcrito, único de la ley de delegación que se refiere al control parlamentario de la utilización de la legislación, requiere varios comentarios. En primer lugar es de señalar que nada se dispone respecto del momento -antes o después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo- en que hayan de tener lugar tanto la comunicación del gobierno cuanto la realización del control parlamentario. En segundo lugar, hay que señalar que en el momento de producirse la aprobación de la ley de delegación -y, por lo demás, también en el de verificarse el control parlamentario- aún no estaba en vigor el Reglamento definitivo del Congreso, y el antiguo Reglamento provisional, anterior a la Constitución -- preveía un procedimiento a seguir, en su artículo 134, que, como luego veremos, plantea algunos problemas de gravedad.

En tercer lugar, la ley de delegación tampoco se pronunciaba sobre los efectos de control, limitándose a señalar que se -- adoptarían las resoluciones pertinentes, lo que puede deberse tanto a que se admitía la posibilidad de que los efectos pu-- dieran ser varios, y no solo la derogación, como, más simple y probablemente, a que el legislador no tenía claro cuales pu-- diesen ser las consecuencias del control. Por su parte, el ar-- tículo 134 del Reglamento Provisional del Congreso, que regu-- laba el trámite a seguir en los casos de control de la delega-- ción legislativa, tampoco regulaba los efectos del control. - En fín, es preciso señalar la utilización por la ley delegan-- te del término "convalidación", también empleado en el artícu-- lo 134 del Reglamento Provisional del Congreso y que, a nues-- tro entender, es usado de forma impropia, puesto que no se -- trata aquí de convalidar un acto viciado (94).

Partiendo de estas bases, el Real Decreto Legislati-- vo se publicó en el B.O.E., como ha quedado reseñado, en fe-- cha 30 de diciembre de 1.980, sin hacer mención alguna respec-- to de la fecha de su entrada en vigor, por lo que ésta se pro-- duciría, y se produjo, a los veinte días de la publicación. - Por su parte, el Congreso deliberó sobre el uso gubernamental de la delegación el 29 de abril de 1.981, y el Senado el 12 - de mayo del mismo año, al haberse producido, de acuerdo con - lo dispuesto en el artículo 134,4, del Reglamento Provisional del Congreso. En ambas Cámaras se estimó que la utilización -

de la delegación había sido correcta, produciéndose en el Congreso dos votos en contra y 112 abstenciones.

Lo realmente relevante del procedimiento es que, como se habrá observado, la realización del control es muy posterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo. Ciertamente, en esta ocasión ello no causó problemas, por cuanto, - como se ha señalado, la decisión parlamentaria fue favorable a la corrección de la utilización de la delegación. Pero ¿qué habría sucedido en el caso contrario?. Porque la decisión parlamentaria revistió, en el supuesto que contemplamos, la simple forma de un acuerdo parlamentario, y nos resistimos a --- creer que dicho acuerdo pudiera provocar la derogación del Decreto Legislativo, norma con rango de ley previamente inserta en el ordenamiento jurídico con todos los efectos que ello supone. No es este, lo repetimos, el caso del Decreto ley, donde la propia Constitución determina que la pervivencia del Decreto-ley depende de que se produzca una votación favorable - del Congreso, quedando automáticamente derogado el Decreto-ley "ex constitutione", si dicha votación no se produce en el plazo señalado. Por consiguiente, el procedimiento practicado en el supuesto que comentamos da lugar, forzosamente, a una de - estas tres posibilidades:

- a) El control parlamentario de la legislación delegada

es meramente testimonial y carente de relevancia jurídica, puesto que carece de fuerza para producir - como resultado, positivo, la no entrada en vigor del Decreto Legislativo derivado de la ley de delegación- y, después, la derogación por si solo del citado Decreto Legislativo. Como es obvio, esta posibilidad carece de sentido, pues no puede tenerle el que mecanismos jurídicos previstos en la Constitución no produzcan efectos igualmente jurídicos.

- b) El sentido del control parlamentario no es otro que el de, si conduce a resultado negativo, preparar la presentación y posterior aprobación de una proposición de ley que derogue o modifique la norma emanada del gobierno. Es patente que también esta posibilidad carece de sentido, pues el acudir al mecanismo citado está siempre en manos de las Cortes, exista o no fórmula adicional alguna de control de la legislación delegada.
- c) Las fórmulas adicionales de control de la legislación delegada son, en el ordenamiento español, similares al "scrutiny" británico. En nuestra opinión, esta era la pretensión tanto del Reglamento Provisional del Congreso cuanto de los órganos parlamentarios que decidieron seguir dicho procedimiento a-

la hora de controlar la ejecución de la delegación. Como se sabe, el "scrutiny" consiste en que el texto resultante de la delegación es, después de su entrada en vigor o simultáneamente a ella, depositado en el Parlamento, pudiendo las Cámaras, durante un plazo preestablecido, solicitar su anulación, la -- cual, de tener lugar, no afecta a los efectos que -- la norma delegada hubiera podido surtir en el entre -- tanto. Este procedimiento es posible en Gran Bretaña porque, como es sabido, el sistema constitucio-- nal de aquel país descansa sobre la soberanía del -- Parlamento.

Pero en el sistema constitucional español es radi-- calmente distinto, y en él el Parlamento está sometido, como todos los poderes públicos, a la Consti-- tución y al ordenamiento jurídico (artículo 9,1). -- La propia Constitución garantiza, por otra parte, -- el principio de jerarquía normativa, de evidente -- aplicación al supuesto que contemplamos por cuanto -- que la eventual derogación de una norma con fuerza -- de ley vigente por un simple acuerdo parlamentario -- conculcaría dicho principio. Por consiguiente, no -- es posible, en nuestra opinión, la aplicación de es -- te procedimiento tal y como se ha seguido hasta el -- presente: el control parlamentario "a posteriori" -- de las normas resultantes del uso de la delegación--

legislativa ha de tener lugar, necesariamente, antes de la entrada en vigor de dicho texto como norma jurídica integrada en el ordenamiento, pues de otra forma el posible pronunciamiento parlamentario contrario a la utilización de la delegación ha de auxiliarse de otra norma de idéntico rango a la que se pretende derogar, lo que desnaturaliza por completo el sentido del control parlamentario.

Es de esperar, por consiguiente, que la práctica futura al respecto corrija estas imperfecciones, de graves consecuencias. Ya hemos señalado cómo tanto la Constitución como el Parlamento del Congreso vigente permiten o, aún más, obligan, de ser correctamente aplicados, a realizar estas modificaciones. Para ello solo es preciso que el legislador delegante precise la forma en que debe realizarse el control parlamentario, de querer acudir a un procedimiento diferente al regulado en el artículo 153 del Reglamento del Congreso, y los efectos del mismo, en todo caso. De no preverse expresamente una forma de control determinada, operará el artículo 153, el cual regula, como en su momento se observó, tanto la forma de proceder al control cuanto el momento del mismo: antes de la entrada en vigor del texto elaborado por el gobierno. De no operarse estas rectificaciones, y seguir practicando el sistema seguido con el Decreto Legislativo 2.795/80, la realización del control carecerá de sentido, pues la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 5 de junio de

1.981 (B.O.E. de 23 de junio) por la que se estima la corrección del uso de la delegación legislativa es, sin duda, altamente instructiva en cuanto demuestra el celo con que el gobierno sigue las instrucciones parlamentarias, pero su relevancia jurídica es escasa por cuanto en nada afecta ni a la vigencia ni a la eficacia de la norma, como tampoco hubiera podido afectar de contemplar el supuesto contrario, esto es, de estimarse que el uso de la delegación legislativa no había sido correcto.

CUADROS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS

DECRETOS-LEYES Y SUS CONSECUENCIAS



CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES EN 1.979

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRAMITACION	VOTOS A FA- VOR DE LA TRAMITACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRE- TO-LEY
D I P U T A C I O N E S										
1/79	SI	17	19	2	NO					JUNTA ACUARTEL.
2/79	NO	UNANIMIDAD	0	0	NO					ECON. ADMON. LOCAL
3/79	SI	21	17	0	SI	NO CONSTA	3 VECES EMPATE			PROTECCION CIUDADANA
4/79	NO	UNANIMIDAD			NO					CUERPOS SANITARIOS
5/79	NO	MAYORIA			SI	NO CONSTA	NO CONSTA	MAYORIA		CREACION IMAC
6/79	NO	UNANIMIDAD			NO					AMPLIACION PLANTILLAS PROFESORADO
P L E N O S										
7/79	SI	169	1	128 (PSOE- PCE)	SI	VARIOS	134	0	164	COMISION URBANIS. BAR.
8/79	SI	275	4	3	NO					REGIMEN PREAUTONOMICO PAIS VASCO
9/79	NO	284	1	1	NO					DEUDA PUBLICA
10/79	NO	249	2	2	NO					ARRENDAMIENTO RUSTICO
11/79	NO	271	0	7	NO					FINANCIACION CORP. LOCALES

(CONTINUACION)

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRAMITACION	VOTOS A FA- VOR DE LA TRAMITACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRE- TO-LEY
12/79	SI	164	143		SI	GRUPO CENTRISTA	301	1	1	
13 X 14/79	SI	208	0	0	NO					REFERENDUM ESTATUTO CATA- LUÑA Y PAIS VASCO
15/79	SI	228	6	2	SI	GRUPO DE COALICION DEMOCRATICA	240	1		VIVIENDA
16/79	NO	265	3	3	NO					CREDITO EXTERIOR
17/79	NO EXP.	273	1	3	NO					PUERT. AUT. BILBAO
18/79	NO EXP.	220	1	6	NO					AMPLIACION PLAZAS R.D-1 6/78
19/79	SI	147	146	1	SI	GRUPOS SOCIA LISTA Y COMU NISTA	269	5	1	TERRORISMO

## CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEYES EN 1.980

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLIA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRAMITACION	VOTOS A FAVOR DE LA TRANI- TACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO- LEY
20/79	FIJAC.	280	1	0	SI	GRUPO SOCIA- LISTA Y COMU- NISTA	280	0	0	FECHAS CENSO
21/79	SI	262	19	0	SI	GRUPO SOCIA- LISTA	281	0	0	LIMITACION RENTAS
22/79	FIJAC.	275	0	2	SI	GRUPO SOCIA- LISTA	270	0	1	PROCEDIMIENTO SEPARACION MATRIMONIAL
1/80	SI	282	2	2	SI	VARIOS	286	0	1	LIQUIDACION DEUDAS CORPORAC. LOCALES
2/80	SI	158	120	0	SI	NO CONSTA	273	0	1	ELEVACION PRECIOS PRODUCTOS PETROLIFEROS
3/80	SI	161	119	0	SI	NO CONSTA	ASENTIM.			CREACION SUELO
4/80	SI	161	122	2	SI	GRUPO COMU- NISTA	119	166	0	FONDO GARANTIA DEPOSITOS
5/80	NO	324	0	2	NO					IMPUESTO SOCIEDADES
6/80	NO	269	2	1	NO					PROHIB. GASOLEOS
7/80	SI	163	132	1		VARIOS	298	0	0	MEDIDAS URGENTES CURSO ESCOLAR
8/80	SI	165	134	0	SI	NO CONSTA	297	1	1	FRACCION. PENSIONES GUERRA
9/80	SI	168	123	0	SI	VARIOS	285	4	1 NULO	FINAN. AYUNTAMIENTO Y TASA JUEGO

CUADRO N° 2

(CONTINUACION)

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RALES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLIA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRANSMISION	VOTOS A FAVOR DE LA TRAMI- TACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO -LEY
10/80	FIJAC.	173	8	92	SI	GRUPO COMU- NISTA	115	124	7	CREDITO EXTERIOR INI
11/80	FIJAC.	258	8	1	NO					PLAN. CEN. AREA. MET. MADRID
12/80	SI	154	119	0	SI	NO CONSTA	271	1	1	VIVIENDA Y SUELO
13/80	SI	244	25	2	SI	GRUPO COMU- NISTA	125	143	3	ORGANISMOS AUTONOMOS S.SOC.
14/80	FIJAC.	264	1	4	NO					PROR. ARREND. RUSTICOS
15/80	NO	217	4	13	SI	VARIOS	225	5	2	LIMITACION RENTIS.

CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS-LEYES en 1.981

CRETO Y N.º	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVORABLES A LA CONVALIDACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYECTO DE LEY?	GRUPO PARLAMENTARIO QUE SOLICITO LA TRAMITACION	VOTOS A FAVOR DE LA TRAMITACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTENCIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO -LEY
6/80	SI	164	135	3	SI	NO CONSTA	¿ ?	6	4	REG. PRESUP. ENTES PREAUTONOMICOS
1/81	FIJAC.	267	3	20	SI	GRUPO COMUNISTA	289	2	1	ENSEÑANZA SANITARIA
2/81	FIJAC.	289	0	0	SI	GRUPO SOCIALISTA	120	153	19	TRANSFER. JUNTA CANARIAS
3/81	SI	255	27	4	SI	TODOS LOS DE LA CAMARA	ASENT.			REGIMEN JURIDICO CORPORACIONES LOCALES
4/81	FIJAC.	273	8	1	NO					ORGAN. GOBIERNO ENTES PREAUTONOMICOS
5/81	SI	169	117	1	SI	NO CONSTA	123	162	2	PUBLICACION DECLARACION HACIENDA
6/81	FIJAC.	167	2	95	SI	GRUPOS SOCIALISTA Y COMUNISTA	263	1	1	MORATORIAS POR DAÑOS SEQUIA
7/81	FIJAC.	269	1	1 (Y 1 NULO)	NO					CUOTAS REGIMEN AGRARIO SEGURIDAD SOCIAL
8/81	SI	252	29	3	SI	ARIOS	281	0	1	CREACION INS. NAC. HIDROCARBUROS
9/81	SI	156	21	75	SI	ASENTIMIENTO.	ASENT.			RECONVERSION INDUSTRIAL
0/81 *	SI	154	121	40	SI	GRUPO COMUNISTA	35	240	10	INSPEC. Y RECAUD. SEG. SOC.

(CONTINUACION)

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRANITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLIA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRANITACION	VOTOS A FAVOR DE LA TRANI- TACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO -LEY
11/81	FIJAC.	170	2	139	SI	GRUPO COMU- NISTA	303	0	8	ENTIDADES AHORRO Y GARANTIA DEPOSITOS
12/81	FIJAC.	271	1	3	SI	GRUPO SOCIA- LISTA	271	1	2	MOD. R.D-1 10/78
13/81	FIJAC.	252	1	19	SI	GRUPO COMU- NISTA	272	1	2	BASE, REGULACION PENSIONES JUBIL. SEGURIDAD SOCIAL
14/81	FIJAC.	276	1	2	NO					JUBILACION ESPECIAL
15/81	NO	139	1	96	NO					IMPUESTO DE LUJO
16/81	SI	210	28	7	SI	VARIOS	247	0	1	ADAP. PLANES GENERALES ORD. URBANO
17/81	SI	264	16	4	NO					DEUDA PUBLICA
18/81	SI	274	2	3	SI	GRUPOS SOCIA- LISTA, COMU- NISTA Y CATA- LAN	277	2	2	AGUAS
19/81	NO	262	9	2	SI	GRUPO COMU- NISTA	34	133	101 (1 NULO)	PENSIONES VICTINAS TERRORIS.

\* EL GRUPO SOCIALISTA VOTO CONTRA TODO PORQUE CONSIDERO QUE EL DECRETO-LEY ERA INCONSTITUCIONAL

CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEYES EN 1.982

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	AUSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLA- MENTARIO QUE SOLICITO LA TRAMITACION	VOTOS A FAVOR DE LA TRAMI- TACION	VOTOS EN CONTRA	ARSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO -LEY
1/82	SI	241	7	6	SI	NO CONSTA	36	215	3	PROTECCION AL DESEMPLEO
2/82	SI	295	0	4	SI	GRUPO COMU- NISTA	163	3	135	REPOBLACIONES FORESTALES
3/82	SI	186	0	130	SI	GRUPO SOCIA- LISTA	310	1	5	ANTICIPOS DE TESORERIA AL MINISTERIO DE DEFENSA
4/82	SI	317	0	3	NO					PATRIMONIO NACIONAL
5/82	SI	144	95	22	SI	GRUPO COMU- NISTA	259	3	0	CONTRIBUCION TERRITORIAL RUSTICA
6/82	SI	280	3	7	SI	NO CONSTA	288	1	3	INVERSIONES PUBLICAS
7/82	SI	262	0	2	NO					INSTITUTO ASTROFISICO CANARIAS
8/82	SI	259	0	5	SI	GRUPO COALI- CION DEMO- CRATICA	38	210	16	REGIMEN JUEGOS AZAR
9/82	SI	246	3	1	SI	GRUPOS COMU- NISTA Y SO- CIALISTA	243	3	0	SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA
10/82	SI	146	145	12	SI	NO CONSTA	291	4	6	UNIVERSIDADES

(CONTINUACION)

DECRETO LEY N°	DEBATE PREVIO	VOTOS FAVO- RABLES A LA CONVALIDA- CION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	¿SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYEC- TO DE LEY?	GRUPO PARLA- MENTARIO QUE SOLICITÓ LA TRAMITACION	VOTOS A FAVOR DE LA TRAMI- TACION	VOTOS EN CONTRA	ABSTEN- CIONES	MATERIA OBJETO DEL DECRETO -LEY								
D	I	P	U	T	A	C	I	O	N	P	E	R	M	A	N	E	T	E
11/82	SI	267	0	5	SI	GRUPOS SOCIA- LISTA Y COMU- NISTA	267	1	4	MEDIDAS COMIENZO CURSO								
12/82	SI	21	16	0	NO					INTERVENCION EN LENONIZ								
13/82	SI	36	0	1	NO					ORQUESTA NACIONAL								
14/82	SI	37	0	0	NO					CREDITO EXTRAORD. ELECCIONES								
15/82	SI	21	14	2	SI	GRUPO COMU- NISTA	2	19	16	SEGURIDAD SOCIAL								
16/82	SI	33	0	0	NO					SEQUIA								
17/82	SI	35	0	0	NO					JUBILIACION MAESTROS E.G.H.								
18/82	SI	33	0	0	NO					CAJAS DE AHORRO								
19/82	SI	35	0	1	NO					DEUDA PUBLICA								
20/82	SI	37	0	0	NO					INUNDACIONES								



## EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS, LEYES Y SUS RESULTADOS

## EN LA I LEGISLATURA

AÑO	CONTRÓLADOS	CONVALIDADOS	DEROGADOS	SIN DEFALTE PREVIO	CON DEFALTE PREVIO	SIN OPOSICION	CON OPOSICION	FOR UNANIMIDAD	TRANMITIDOS COMO PROYECTO DE LEY	NO SE SOLICITO TRAMITACION COMO PROYECTO DE LEY	SE SOLICITO TRAMITACION Y NO SE APROBO	SE SOLICITO TRAMITACION
1.979	19	18	1	10	9	15	4	4	4	13	2	6
1.980	18	18	0	7	11	9	0	0	11	4	3	14
1.981	20	20	0	11	9	12	8	1	11	5	4	15
1.982	20	20	0	0	20	16	4	13	7	10	3	10
TOTAL	77	76	1	28	40	52	25	10	30	32	12	45

NOTAS AL CAPITULO VI

- (1) Ver, por todos, ENZO CHELI, "L'ampliamento dei poteri - normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali", en Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1.959, nº 2, para una acertada exposición del proceso - histórico de acumulación de facultades legislativas en los órganos de gobierno de los principales sistemas occidentales
  
- (2) Se trataría aquí, por ejemplo, de la evidente competencia del Tribunal Constitucional para determinar si el -- uso de la facultad del gobierno de dictar Decretos-leyes ha respetado o no las exclusiones previstas para tal norma en el artículo 82,1, de la Constitución. Por lo demás, el propio Tribunal Constitucional ha declarado la residencia ante el mismo -y, por ende, su competencia - para conocer- de los recursos que eventualmente se presenten por haberse dictado Decretos-leyes sin que se produzca la previa "extraordinaria y urgente necesidad" que constituye el hecho que habilita al gobierno para dictar Decretos-leyes.
  
- (3) Cfr. JAVIER SALAS, Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1.978, Cuadernos Civitas, Madrid, 1.979 pág., 93
  
- (4) En efecto, el procedimiento de urgencia se limita a reducir a la mitad algunos de los plazos -presentación de en

miendas, deliberación, etc.- existentes en el procedimiento legislativo ordinario. Aún contando con dicha reducción el procedimiento resulta en exceso dilatado para hacer frente a situaciones que requieren urgente solución

- (5) A este respecto, GIUSEPPE UGO RESCIGNO, Costituzione italiana e stato borghese, Savelli, Roma, 1.977, pág. 101, señala que "es verdad que el Parlamento, debiendo después convertir en leyes los Decretos-leyes, mantiene un poder legislativo residual, pero este poder, al encontrarse frente a un acto complejo -porque entretanto los Decretos-leyes han estado en vigor y han creado en el cuerpo social modificaciones difícilmente reversibles- está fuertemente limitado y condicionado". Insistimos en que la general aceptación por las Cámaras de los Decretos-leyes no obedece a que éstos hayan generado efectos, sino a que la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno hace sentir su peso en la votación de convalidación. Por lo demás, como se verá más adelante, la práctica española ha demostrado que en -aunque infrecuentes- algunas ocasiones la propia mayoría -a menos, claro está, que sea absoluta- puede resultar insuficiente para convalidar un Decreto-ley.
- (6) Cfr. EDUARDO SPIN, Las potestades normativas del go---

bierno, ejemplar mecanografiado facilitado por él autor

- (7) Artículo 77 de la Constitución italiana
- (8) Ver el artículo 172 de la Constitución portuguesa. Para una exposición al respecto, ver JOSE JOAQUIN GOMES CANO TILHO, Direito Constitucional, Almedina, Coimbra, 1.980 pág. 389
- (9) Para una exposición de estas diferencias ver, por ejemplo, EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, Legislación delegada, - potestad reglamentaria v control judicial, Tecnos, Madrid, 1.970
- (10) Cfr. MARGUERITE SIEGHART, Government by decree, Stevens and sons, Londres, 1.950, pags. 126-127. Sobre la legislación delegada ver, infra, apartado B
- (11) Cfr. ELIAS DIAZ, Estado de Derecho y sociedad democrática, EDICUSA, Madrid, 1.979, pág. 29
- (12) De hecho, el reconocer al poder ejecutivo la facultad - de dictar normas con rango de ley sin ninguna clase de control parlamentario - que, por lo demás, resultaría -- del todo ineficaz en estos casos- es una de las características de los regímenes autoritarios y que no pueden ser calificados como Estados de Derecho, tal como sucedía por ejemplo, en el régimen franquista.

- (13) Cfr. ESPIN. Las potestades..., op. cit.
- (14) Cfr. ESPOSITO, cit. en GOMES CANOTILHO, Direito..., op. cit., pág. 395
- (15) Otra cosa sucede, por ejemplo, en el derecho británico, donde el gobierno es responsable de la legislación delegada de no ser ésta asumida por el Parlamento. Ello se debe a que el sistema constitucional británico no reconoce otro sujeto productor de normas jurídicas con fuerza de ley que el Parlamento, por lo que la producción gubernamental de normas con rango de ley constituye, -- evidentemente, una conducta antijurídica que genera responsabilidad jurídica en los sujetos activos de la misma. La antijuridicidad solo desaparece con la asunción-parlamentaria de la norma de procedencia gubernamental, y la responsabilidad no cesa más que con la aprobación por el Parlamento de un "bill of indemnity", que excusa al gobierno de responsabilidad jurídica por haber invadido un campo competencial que no le es propio y haber pretendido obediencia de una norma que no ha sido promulgada de acuerdo con los requisitos legales.

La situación es distinta en los ordenamientos continentales, y especialmente en el español, ya que en ellos la Constitución habilita al gobierno para producir la norma. Por consiguiente, la no asunción por el -

Parlamento de la norma de origen gubernamental no produce más efecto que la pérdida de su validez.

- (16) Cfr. GALEOTTI "Controlli...", op. cit., pág. 324
- (17) En el mismo sentido, LAVAGNA, Diritto Costituzionale, - op. cit., pág. 343
- (18) Así sucedió, por ejemplo, con el Real Decreto-ley 50/78, en cuya deliberación de convalidación el diputado socialista PECES-BARBA cuestionó la legalidad del Decreto- - ley basándose en las dudas existentes sobre la aprobación por el Consejo de Ministros del texto definitivo - del mismo. Esto en cuanto a ilegalidad formal. Por su - parte, la ilegalidad o inconstitucionalidad material -- también ha sido utilizada con fundamento del voto negativo a la convalidación en, por ejemplo, el Decreto-ley 10/81. Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 29/1.982, de 31 de mayo (B.O.E. de 28 de junio), sobre inconstitucionalidad, señala (fundamento jurídico 2º) que "el control parlamentario de los Decretos-leyes se realiza de acuerdo tanto a criterios de oportunidad-política como jurídico-constitucionales"
- (19) Ver, infra, pag. 346 y ss.
- (20) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes...., op. cit., pág. 92

- (21) Más, en nuestra opinión, que el de "conversión en ley", propuesto por el propio SALAS, puesto que, como luego veremos, lo que el Congreso hace no es, hablando con propiedad, convertir el Decreto-ley en ley formal.
- (22) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pags. 91-92. También PECES-BARBA, La Constitución española de 1.978, pág. 65, parece pensar, al decir que el Decreto-ley se consolida definitivamente como ley y cambia su identificación por la de ésta, que el Decreto-ley se convierte en ley formal
- (23) En el mismo sentido, JAVIER JIMENEZ CAMPO, "Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto-ley", en Revista de Derecho Político de la UNED, nº 15, pág. 45. En contra, sostienen que el acto tiene carácter de ley, EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS RAMON FERNANDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 1.980 Vol. I, pág. 145
- (24) A SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 94, no le parece que esto último sea argumento suficiente puesto que, señala, en el procedimiento legislativo la voluntad del Congreso es, en última instancia, la que prevalece. En nuestra opinión, lo relevante en este caso es la intervención de ambas Cámaras, con independencia de qué voluntad prime: esto puede ser importante desde-



el punto de vista político, pero desde el jurídico lo es la obligada intervención de Congreso y Senado. En -- fín, el simple argumento de la no enmendabilidad del Decreto-ley es, a nuestro parecer, más que suficiente para eliminar toda posibilidad de que a la convalidación se la pueda reconocer naturaleza jurídica de ley formal

- (25) Sentencia del Tribunal Constitucional, sobre inconstitucionalidad, 29/1.982, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2º
- (26) Ver Diario de Sesiones de la Diputación Permanente del Congreso, nº 2/79
- (27) Debe recordarse aquí que este acto no legislativo puede ser sustituido por otro legislativo, en el caso de que el Congreso decida tramitar el Decreto-ley como proyecto de ley y éste sea finalmente aprobado por las Cortes
- (28) Sentencia del Tribunal Constitucional y fundamento jurídico citados
- (29) En el mismo sentido, para el caso italiano, LAVAGNA, -- Diritto..., op. cit., pág. 334
- (30) Verbal respecto, por ejemplo, J. GARCIA MORILLO, en J.-DE ESTEBAN y LUIS LOPEZ GUERRA, E. ESPIN y J. GARCIA MORILLO, El régimen constitucional español, op. cit., pags. 75-76

- (31) Como pretende SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., - pág. 93-94
- (32) En el mismo sentido, F. GARRIDO FALLA, en F. GARRIDO FALLA y OTROS, Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1.980, pág. 877. Igual forma externa adopta el -- acuerdo de la Cámara en Portugal; ver, por ejemplo, GOMES CANOTILHO, Direito..., op. cit., pág., 394
- (33) Como efectivamente se ha hecho hasta ahora en la práctica parlamentaria. Nótese que la Resolución de la Presidencia no es el acuerdo en sí, sino que solo ordena "la publicación" del acuerdo
- (34) Cfr. G. PECES-BARBA, La Constitución española..., op. cit., pág. 65
- (35) La postura del prof. PECES-BARBA que aquí comentamos, - a nuestro parecer errónea es, además, difícilmente compatible con la que mantuvo en la sesión de la Diputación Permanente del Congreso de fecha 6 de Febrero de 1.979 (Diario de Sesiones de la Diputación Permanente nº 2/78) donde, a nuestro entender acertadamente, señaló que bastaba la publicación de la derogación, igual - que en caso de convalidación es suficiente con la publicación de la convalidación, de donde se deduce que el - prof. PECES-BARBA no consideraba que se tratase de con-

versión en ley, sino de mero acuerdo. No se entiende, - por eso, cual es la razón de que afirme que el Decreto-ley se consolida como ley y cambia su identificación - por la de esta última, pues si bien es cierto que el Decreto-ley se consolida como norma con fuerza de ley, no lo es que se consolide como ley-formal, ni tampoco que cambie su identificación. Tal cosa solo ocurrirá, en su caso, si el Decreto-ley se tramita como proyecto de ley y recibe la oportuna aprobación de las Cortes, y solo - en el momento en que la ley resultante de tal tramita--ción sea sancionada y publicada.

- (36) SALAS, Los Decretos-leves..., op. cit., pág. 94, al sos tener que la forma externa de la convalidación debe ser la de una ley, señalaba que el único Decreto-ley convalidado cuando escribió su obra lo fue por Resolución de la Presidencia. El estimaba que la razón de tal práctica podía residir en que la convalidación se operó en la Diputación Permanente, y en que tal vez ésta no se ha--bía sentido habilitada para emitir una ley formal, alimentando esperanzas de que se adoptase la forma externa de ley formal cuando la convalidación se realizase en - Pleno de la Cámara. Sin embargo, la Resolución de la -- Presidencia ordenando la publicación del acuerdo de convalidación ha sido también la forma adoptada para las - convalidaciones realizadas por el Pleno

- (37) JAVIER JIMENEZ CAMPO, "Las Diputaciones...", op. cit., -pág. 44, sostiene que las opciones de convalidación o -tramitación como proyecto de ley no son complementarias, sino alternativas. Sobre esto ver, infra, nota 53
- (38) Ver Diario de Sesiones del Congreso, nº 82/80, pág.4220 sesión de 13 de Febrero de 1.980
- (39) De ahí que no quede claro por qué SALAS, Los Decretos -leyes..., op. cit., pág. 109, plantea que la exigüidad del plazo de convalidación puede posibilitar que el Gobierno presente una posición ante el Congreso, en la votación sobre el Decreto-ley, de "lo tomas o lo dejas": -es la propia Constitución la que presenta dicho planteamiento, al exigir que la votación sea de totalidad.
- (40) Esta obligación constitucional de que la votación sea -de totalidad puede parecer rigurosa en exceso pero es, -ciertamente, enormemente práctica. Entre otras cosas, -evita los numerosos problemas que en ordenamientos como el italiano ha provocado la enmendabilidad de los Decretos-leyes. Ver, al respecto, MANZELLA, Il Parlamento, -op. cit., págs. 308-309
- (41) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes, op. cit., pág. 102

- (42) La procedencia de la motivación, sobre todo en el caso de que la resolución parlamentaria sea derogatoria del Decreto-ley, ha sido muy discutida por la doctrina, --- existiendo quienes -ver, por ejemplo, GOMES CANOTILHO, Direito..., op. cit., pág. 391-392-creen que ésta debe ser motivada, al objeto de posibilitar al gobierno la superación de las objeciones parlamentarias, aún cuando la Constitución no se pronuncie respecto de la necesidad de la motivación. Entre nosotros, en todo caso, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso obligan a motivar ni el acuerdo de derogación ni el de convalidación, y la práctica existente hasta el momento prescindía de la motivación.
- (43) Cfr., de nuevo, SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 102
- (44) Cfr. RESCIGNO, Corso di Diritto Pubblico, op. cit., pág. 249. Entre nosotros, J. JIMENEZ CAMPO, "Las Diputaciones...", op. cit., pág. 39, señala que el control del Tribunal Constitucional sobre el concepto jurídico indeterminado que es la extraordinaria y urgente necesidad es prácticamente imposible
- (45) Sentencia del Tribunal Constitucional, sobre inconstitucionalidad, 29/82, citada, fundamento jurídico 2º. Por lo demás, la tesis de RESCIGNO arriba citada ha sido --

también desautorizada en Italia por el Tribunal Constitucional

- (46) Ibid, fundamento jurídico 3º
- (47) Ibid
- (48) Supuesto, naturalmente, que consiga el apoyo preciso para alcanzar legitimación activa suficiente para la presentación del recurso de inconstitucionalidad
- (49) Ver, por todos, P. VIRGA, Diritto Costituzionale, Giuffré, Milán, 1.979, pags. 297-298. ESPOSITO, "Decreto-legge", voz en Enciclopedia del Diritto, vol. XI, -- Giuffré, Milán, 1.962, pág. 849, señala, a nuestro modo de ver más acertadamente, que "la primera consecuencia de la conversión es que decae la responsabilidad del gobierno por la adopción del procedimiento provisional, - pero no porque la ley de conversión se configure como - un "bill of indemnity", sino porque la ley de conversión elimina el procedimiento del cual el gobierno debe responder... Existe responsabilidad del gobierno si no hay ley de conversión por haber pretendido obediencia y ejercicio de un acto que ha resultado privado desde su inicio de eficacia jurídica". Como es evidente, esta -- responsabilidad va ligada a que los efectos de la derogación sean "ex-tunc", lo que, como luego se vera, es claro en Italia, pero aún no ha sido definido en el ordenamiento español

- (50) Así, SALAS, Los Decretos-leves..., op. cit., pág. 112
- (51) Ibid, pág. 105. En sentido parejo, J. JIMENEZ CAMPO, -- "Las Diputaciones...", op. cit., pags. 42-43. En el mismo sentido, G. PECES-BARBA, La Constitución española... op. cit., pags. 65-66
- (52) Ver, sobre este punto, J. JIMENEZ CAMPO, "Las Diputaciones...", op. cit., pags. 45 y 55, y también J. GARCIA - MORILLO en El régimen constitucional español, op. cit. vol. II, pags.
- (53) J. JIMENEZ CAMPO, "Las Diputaciones...", op. cit., pág. 45, y E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, Curso... op. cit., pág. 144, consideran que el Congreso puede -- elegir la vía de la convalidación o derogación, o por el contrario, la de la tramitación como proyecto de ley. De esta forma, ambas vías no serían complementarias, si no alternativas. Esta posición, parece haber sido admitida por el Tribunal Constitucional en su sentencia, sobre inconstitucionalidad, 29/82, de 28 de junio. Sin entrar en el fondo de la cuestión, que es de carácter procedimental, es evidente que la tramitación del Decreto-ley como proyecto de ley implica previamente, desde -- una perspectiva material, la convalidación del Decreto-ley. De forma que, si se sigue la vía del artículo 86, 3 como alternativa a la del artículo 86,2, esta elec---

ción supone siempre, materialmente, una convalidación del Decreto-ley

- (54) Ver, al respecto, J. GARCIA MORILLO, en J. DE ESTEBAN y LUIS LOPEZ GUERRA y E. ESPIN, El régimen..., op. cit., -pág.
- (55) Ver L. LOPEZ GUERRA, en Ibid, pág. 154
- (56) Resolución de la Presidencia del Congreso publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 11 de febrero de 1.978
- (57) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit. pág. 109
- (58) Cfr. MANZELLA, Il Parlamento, op. cit., pág. 307
- (59) Cfr. CALVO, "La relación entre el gobierno y las Cortes", op. cit., pág. 233
- (60) En el mismo sentido, SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 86
- (61) Opción que MANELLA, Il Parlamento, op. cit., pág. 307, -considera conveniente
- (62) Esta intervención de un miembro del gobierno no era preceptiva antes de la entrada en vigor del Reglamento del Congreso actualmente vigente y, de hecho, solo tenía lugar en contadas ocasiones



- (63) Hasta la entrada en vigor del presente Reglamento los -  
turnos a favor y en contra eran dos
- (64) Así, el diputado Sr. Pérez Llorca
- (65) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 100. -  
Por su parte, MORTATI, Istituzioni..., op. cit. pág. -  
709 opina, en idéntico problema planteado en el ordena-  
miento italiano -donde, como se sabe, no se trata de --  
acuerdo de la Cámara, sino de ley formal- que parece --  
preciso que dentro del plazo tenga lugar, al menos, la-  
promulgación de la ley de conversión
- (66) Cfr. VIRGA, Diritto..., op. cit. pag. 297-298
- (67) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 113.  
También PECES-BARBA, La Constitución española..., op. -  
cit., pág. 65, parece sostener esta postura, al señalar  
que el Decreto-ley se consolida definitivamente como --  
ley y cambia su identificación por la de ésta
- (68) Artículo 77 de la Constitución italiana
- (69) Artículo 172 de la Constitución portuguesa. Ver también,  
al respecto, GOMES CANOTILHO, Direito..., op. cit., --  
pág. 392
- (70) Cfr. SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 114

- (71) Como prevee expresamente la Constitución italiana, que en su artículo 77,3, dispone que "Las Cámaras podrán regular como leyes las relaciones jurídicas surtidas sobre la base de los Decretos no convertidos".
- (72) Cfr., de nuevo, SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 115
- (73) Al contrario que la italiana, cuyo artículo 77,3, determina que el silencio parlamentario ha de entenderse como denegatorio de la conversión en ley
- (74) En el mismo sentido, SALAS, Los Decretos-leyes..., op. cit., pág. 91
- (75) Ver cuadros adjuntos
- (76) Entendemos que no existe oposición cuando el nº de votos contrarios a la convalidación del Decreto-ley no supera los 15 votos, nº preciso para constituir un grupo parlamentario
- (77) Ver en el Diario de Sesiones del Congreso, nº 62, de 13 de Febrero de 1.980, pág. 4220, la intervención en ese sentido del diputado del grupo parlamentario de C.D. -- D. MANUEL FRAGA IRIBARNE
- (78) Ver, en el Diario de Sesiones del Congreso nº 60/80, -- pág. 4113, la intervención en ese sentido del portavoz-

socialista Sr. Pons , en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 22/79 . Igualmente, el portavoz del -- grupo parlamentario de C.D., Sr. Fraga, en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 19/79, D.S.C. 35/79.

- (79) MANUEL FRAGA IRIBARNE, "La legislación delegada y su -- control en la Gran Bretaña", en Revista de la Universidad de Madrid, 1.951, vol. III, nº II, pág. 312-313
- (80) Una concepción distinta de la aquí expuesta puede encontrarse en CALVO, "Las relaciones entre el gobierno y -- las Cortes Generales", op. cit., págs. 231-232
- (81) Ver al respecto, SIR THOMAS ERSKINE MAY, Parliamentary practice. A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usages of Parliament. Adaptado por Sir DAVID LIDDER DALE. Butterworths, Londres, 1.976, págs. 579 y ss.
- (82) Cfr. SIEGHART, "Government by decree", op. cit., pág. 126-127
- (83) Cfr. JAVIER JIMENEZ CAMPO, "El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos", en Revista de Derecho Político de la UNED, nº 10, 1.981, pág. 101
- (84) Ibidem, 102
- (85) Ibid.

- (86) Cfr. ESPIN, "Las potestades normativas del gobierno en la Constitución española", op. cit.
- (87) Ibid
- (88) Ibid
- (89) En el mismo sentido, E. ESPIN, "Las potestades normativas...", op. cit., y E. ANGULO RODRIGUEZ, "Delegaciones legislativas tras la Constitución española de 1.978", - en La Constitución española y las fuentes del Derecho, - vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979, - pág. 210
- (90) El Reglamento del Senado vigente no dispone ninguna previsión respecto al control de la legislación delegada,-
- (91) JIMENEZ CAMPO, "El control jurisdiccional..." op. cit., pág. 104, quien parece entender que no sería posible la concurrencia de "ultra vires" una vez realizado el control parlamentario con resultado positivo
- (92) Ibid, pág. 105
- (93) En el mismo sentido, ESPIN, "Las potestades...", op. cit.
- (94) En el mismo sentido, JIMENEZ CAMPO, "El control jurisdiccional...", op. cit., pág. 105

CAPITULO VII

CONCLUSIONES

Como se pone de relieve en el Capítulo I, la presente Tesis parte de la comprobación de que existe en la doctrina especializada, y en no reducidos sectores de la ciudadanía, la idea de que el Parlamento, en cuanto que institución capital, atraviesa una grave crisis.

Esta generalizada convicción de la crisis de la institución parlamentaria se fundamenta, especialmente, en la relación de "continuum" existente entre el ejecutivo y la mayoría que domina las Cámaras, lo que redundará en una pérdida de independencia del poder legislativo en toda su actuación en general y en sus relaciones con el ejecutivo en particular. En particular, la idea de que la institución parlamentaria está en crisis viene determinada por la creencia de que los Parlamentos son incapaces, en la actualidad, de controlar al poder ejecutivo. En las presentes circunstancias, el control --parlamentario del ejecutivo se ha convertido en un símbolo, -- en un mito constitucional carente de materialización en la -- realidad.

La convicción acerca de la incapacidad de los Parlamentos actuales para controlar al poder ejecutivo está basada sobre dos puntos fundamentales. Por un lado, la identificación entre el control parlamentario del ejecutivo y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno; por otro lado, la aducida dependencia y subordinación de la mayoría par-

lamentaria respecto del equipo gubernamental.

Ambos extremos han sido analizados a lo largo de -- las páginas que preceden, partiendo de la tesis de que no se ajustan a la realidad y con la pretensión de demostrar que -- los Parlamentos disponen, hoy en día, de medios de control -- numerosos y eficaces. Más en concreto, cabe afirmar que la -- Constitución española otorga a las Cortes Generales medios de control en cantidad y con eficacia suficiente para controlar -- intensamente el poder ejecutivo.

Entendemos que la investigación desarrollada en la -- presente Tesis puede dar lugar a las siguientes conclusiones:

- 1º) La identificación entre el control parlamentario y la exigencia de la responsabilidad política del gobierno tiene su origen en una concepción del control jurídico en general que incluye, dentro del -- concepto de control, la medida sancionadora subsiguiente al control. Ello supone una confusión entre dos conceptos diferentes: el del control y el de garantía. Este último es más amplio que el primero, -- el cual constituye, precisamente, una de sus fases. En efecto, la garantía incluye dos momentos diferentes y sucesivos: primero, la comprobación de que el comportamiento que se pretende garantizar se adecúa al ordenamiento jurídico; después, la medida previs

ta para restablecer la situación, impedir la continuación de la actividad lesiva y sancionar el comportamiento antijurídico.

2º) Por consiguiente, el control es, exclusivamente, -- una de las fases de la garantía, que consiste en ve rificar la actividad del sujeto controlado y compro bar su adecuación a los cánones que deben disciplinarla. Por tanto, el control no es la sanción que se impone al controlado, de igual forma que el proceso penal no es la pena que se aplica al condenado. La eventual sanción es un elemento integrador de la garantía, subsiguiente al control pero no --- constitutivo del mismo. El único efecto que el control opera, directamente, sobre el sujeto controlado es la influencia que, en su caso, ejerza sobre su actividad presente o futura

3º) El control parlamentario del ejecutivo es una sub-- especie de los controles constitucionales. Estos, -- aún cuando albergan un innegable contenido político, son controles jurídicos caracterizados por la -- naturaleza o relevancia constitucional de los órganos implicados. Se distinguen de los controles administrativos, fundamentalmente, en que los sujetos



activo y pasivo del control no están ligados por -- una relación jerárquica.

- 4º) El concepto de control jurídico que incluye en el mismo a la medida sancionadora se ha proyectado sobre el control parlamentario del ejecutivo. Este ha sido, por tanto, identificado con la máxima sanción que el Parlamento aplica al gobierno, esto es, con la exigencia de la responsabilidad política del gobierno. La constatación de que la relación existente entre el equipo gubernamental y la mayoría parlamentaria impide que las Cámaras actúen la exigencia de la responsabilidad política es lo que ha llevado a la convicción de que los Parlamentos no controlan hoy día, en la práctica, al ejecutivo.

Sin embargo, el control parlamentario del ejecutivo no puede ser identificado con la responsabilidad política del gobierno. Uno y otra tienen un objeto diferente, así como también son distintos sus sujetos. La exigencia de la responsabilidad política es una consecuencia eventual del control parlamentario. Es, por lo tanto, lógicamente subsiguiente y cronológicamente posterior al control. Ambos, control y responsabilidad, son elementos integrantes de la garantía constitucional, mecanismo constitu-

cional que está encaminado a asegurar que el ejecutivo cumple los fines que constitucionalmente le están fijados.

Por otro lado, la teoría que equipara al control --parlamentario con la responsabilidad política del gobierno, o que incluye a ésta en aquel, es formalmente insatisfactoria por cuanto no explica las funciones de control que tienen las Cámaras -en los --sistemas bicamerales- o los Parlamentos -en los sistemas presidencialistas- que no pueden, por imperativo constitucional, exigir la responsabilidad política al gobierno.

5º) Es preciso, por consiguiente, acudir a un concepto del control parlamentario del gobierno que no adolezca de los vicios arriba mencionados. Atendiendo a la lógica jurídica de los institutos de control y garantía constitucional, el control parlamentario no puede ser definido sino como la función parlamentaria de verificación de la actividad del ejecutivo y de comprobación de su adecuación a los parámetros establecidos por el ordenamiento constitucional y por las propias Cámaras. Se trata de un elemento --que integra, junto con la responsabilidad política, la garantía constitucional parlamentaria: mediante-

el control, las Cámaras fiscalizan la actividad del ejecutivo y comprueban su adecuación a los parámetros establecidos; una vez verificado el control, y si el resultado de éste es desfavorable, los Parlamentos pueden exigir la responsabilidad política -- del gobierno, al objeto de sancionarle y sustituirle por otro que ofrezca mayores garantías de adecuación a los parámetros. Control y responsabilidad -- son, pues, dos conceptos autónomos y específicos -- que, en su conjunto, conforman la garantía constitucional del Parlamento.

Por otro lado, el control parlamentario reviste también especificidad y autonomía respecto de otras -- funciones no legislativas de las Cámaras, como las de información y la de dirección política.

El control se diferencia de la actividad parlamentaria de información, en primer lugar, porque, comprendiéndola, trasciende de ella. En efecto, el control tiene una primera fase de adquisición de información. Pero mientras la función parlamentaria de información se agota en la adquisición de ésta, que puede ser instrumentalizada para el ejercicio de -- cualquier otra actividad parlamentaria, el control comprende una segunda fase: adquirida la información pertinente respecto de la actividad del ejecu-

tivo, se confronta ésta con los parámetros existentes y se emite un juicio respecto de su adecuación a los mismos.

Además, el control se distingue de la información por otras dos cosas. En primer lugar, por el carácter no público de la actividad de información, que contrasta con la publicidad que rodea al control. De hecho, uno de los efectos de la actividad controladora es que, gracias a la publicidad de la misma, contribuye a formar la opinión pública.

Precisamente del carácter público de la actividad de control deriva su segunda diferencia con la de información. La adquisición de información es fundamentalmente neutra, mientras que la actividad de control, a causa de la publicidad que rodea y de su influencia en la opinión pública, es susceptible de ejercer en el sujeto controlado una influencia que modifique su comportamiento. La actividad de control se distingue, por consiguiente, de la de adquisición de información tanto por su contenido como por el carácter público de la actividad y la influencia que ejerce sobre el sujeto pasivo.

Por lo que respecta a la función de dirección política, el control se distingue de ella, en primer lu

gar, por el grado de vinculación jurídica que una y otra implican para el ejecutivo. En segundo lugar, - la de dirección política es función que se ejerce - subsiguientemente al control. En efecto, una vez -- verificada la actuación del ejecutivo, y confrontada con los parámetros, las Cámaras deciden mantener o transformar la dirección política seguida hasta - el momento, en función tanto de las prioridades de - objetivos a cubrir como de la adecuación del ejecu- tivo a la dirección señalada por las Cámaras.

Información, control y dirección política se confi- guran, así, como tres actividades parlamentarias -- autónomas, que se enlazan en una cadena temporal en la que el primer eslabón es la mera adquisición de - información, que puede ser utilizada para cualquier fin o, simplemente, no serlo; el segundo, el con--- trol, por el cual, adquirida la información sobre - actividad del ejecutivo, se inspecciona ésta y se - confronta con los parámetros existentes; el terce-- ro, en fin, la dirección política que, a la vista - del control realizado, puede establecerse, mantener se o modificarse.

6º) Sobre el fundamento constitucional del control par- lamentario existen, fundamentalmente, tres teorías-

diferentes. Para unos, el fundamento del control es la responsabilidad política del gobierno hacia el Parlamento; para otros, la facultad parlamentaria de remoción del gobierno; para unos terceros, en --fín, la relación fiduciaria que existe entre Parlamento y gobierno. Ninguna de estas tres teorías es satisfactoria, por cuanto ninguna explica el fundamento del control ejercido por las Cámaras o Parlamentos que no pueden exigir la responsabilidad política del gobierno o que carecen de relación fiduciaria con él.

Es preciso, por tanto, buscar otro fundamento constitucional del control parlamentario del gobierno.- Y este fundamento no puede ser otro que la función de garantía constitucional del Parlamento, que asigna al legislativo, en cuanto que representante del titular de la soberanía y, por consiguiente, pieza central del sistema, la misión de garantizar el cumplimiento de los fines constitucionalmente señalados al ejecutivo.

7º) El concepto de control parlamentario del ejecutivo- aquí defendido es, en todo caso, y con independencia de su validez teórica general, el único aplicable - al ordenamiento constitucional español. En efecto,-

no cabe en nuestro sistema identificar el control - parlamentario con la responsabilidad política del - gobierno, por cuanto la Cámara Alta española está - constitucionalmente impedida de exigir la responsa- bilidad política del gobierno. Sin embargo, la Con titución asigna a las Cortes Generales y, por tan- to, también al Senado, la función de controlar al - gobierno. Por consiguiente, el control parlamenta- rio no puede, al menos en España, identificarse con la exigencia de la responsabilidad política del go- bierno y debe, por lo tanto, ser definido en térmi- nos de verificación de la actividad del ejecutivo.

- 8º) Igualmente, no es posible en nuestro ordenamiento - hacer descansar el fundamento constitucional del -- control parlamentario en la relación fiduciaria que liga al gobierno y Parlamento, la responsabilidad - política gubernamental o la facultad parlamentaria- de remoción del gobierno. Y ello, de nuevo, porque el Senado español carece de atribuciones en el sen- tido indicado. Por tanto, reconocer el fundamento - del control en uno de los tres fenómenos citados im plica, o bien excluir al Senado de la función de -- control, lo que no es posible a la luz de la Consti tución, o bien sostener que la función de control - del Senado carece de fundamento constitucional.

Por consiguiente, el fundamento de la función de -- control parlamentario es, en el sistema español, la función de garantía constitucional del Parlamento.- La asignación a las Cortes Generales de esta función se refleja en el artículo 66 de la Constitución donde se señala expresamente que "las Cortes Generales representan al pueblo español y controlan la acción del gobierno".

- 99) La comprobación de que el control parlamentario se realiza en la actualidad, y de que las opiniones -- que afirman lo contrario están basadas en el error-conceptual que supone identificar el control con la responsabilidad política, se confirma al analizar - las características del control parlamantario en el ordenamiento español.

En efecto, la Constitución otorga a las Cortes Generales un amplio bloque de poderes de control que se caracteriza por cuatro rasgos fundamentales: su extensión, su intensidad, su incorporación de mecanismos típicos de otros sistemas y, por fín, la vigorosa eficacia jurídica de sus eventuales consecuencias. Este bloque de poderes de control, y las características del mismo, confieren al Parlamento español un intenso poder controlador de la actividaddel ejecutivo.



10º) Las preguntas, las interpelaciones y las Comisiones de Investigación han sido considerados, tradicionalmente, como los institutos de que el Parlamento dispone para controlar al ejecutivo. Sin embargo, su carácter de instrumentos de control parlamentario - había sido, últimamente, cuestionado.

Las posiciones que niegan a preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación la naturaleza de medios de control se basan en un argumento fundamental: el control incorpora siempre, necesariamente, la posibilidad de aplicar al sujeto controlado una medida sancionadora. Como quiera que ni preguntas, ni interpelaciones ni Comisiones de Investigación conllevan esa posibilidad de actividad sancionadora, no son medios de control. Son, según se afirma por la generalidad de quienes sostienen estas posiciones, instrumentos de información del Parlamento.

Demostrado que el control parlamentario no integra la sanción que, eventualmente, se imponga al sujeto controlado, queda inutilizado el principal punto de apoyo de estas posiciones. Si se acepta que el control consiste en una verificación de la que, en su caso, se deriva una influencia, las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación son especialmente idóneas a este fin, por lo que deben --

ser considerados como medios de control parlamentario.

11º) La Constitución y los Reglamentos parlamentarios regulan los medios clásicos de control parlamentario en forma que puede ser resumida en los siguientes rasgos: en primer lugar, una considerable facilidad de acceso de los parlamentarios a la utilización de preguntas e interpelaciones, siendo mayor la dificultad en lo que respecta a las Comisiones de Investigación por la necesidad de contar con el consentimiento de la mayoría parlamentaria; en segundo lugar, una pretensión de racionalización del uso de los instrumentos, manifestada en la predominancia de los procedimientos por escrito y los planteados en Comisión frente a los orales y los debatidos en el Pleno; por último, en la prevención de medios para evitar la demora o la pasividad gubernamental en la respuesta a la cuestión formulada, aún cuando tales medios resulten insuficientes por la dificultad de articular sanciones que, sin resultar desproporcionadas, impelan al ejecutivo a una pronta satisfacción de la pregunta o interpelación.

12º) Los medios clásicos de control parlamentario son --

eficaces, en la práctica, para cumplimentar adecuadamente su misión. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque son idóneos para verificar la actividad del ejecutivo y confrontarla con los parámetros procedentes.

En segundo lugar, porque presentan ante la opinión pública tanto la actividad gubernamental como los parámetros con arreglo a los cuales debe, en opinión de los distintos grupos, formarse el juicio sobre la actividad.

Este último punto es particularmente importante, en la medida en que el dominio de las Cámaras por la mayoría parlamentaria hace improbable, siempre que -- mayoría y gobierno guarden cohesión, el triunfo de una moción de censura presentada por la minoría parlamentaria. Por consiguiente, el único órgano capaz de deducir la sanción eventualmente subsiguiente al control será, con ocasión de la próxima consulta -- electoral, el electorado activo. Por tanto, la utilización de los medios de control clásicos por la minoría parlamentaria, si bien no suele ser útil, -- en efecto, para convencer directamente a la mayoría de la necesidad de sustituir al equipo gubernamental, sí es, sin embargo, eficaz de cara a la formación de la opinión del electorado con vistas a las-

próximas elecciones. Puede, incluso, tener efectos más inmediatos, si la utilización del medio de control moviliza a la opinión pública de tal forma que fracture la cohesión entre gobierno y mayoría o que induzca a esta última, para no perjudicar sus expectativas electorales y debilitar sus apoyos políticos, a instar una remodelación del programa o del equipo gubernamental.

- 13º) La mayoría parlamentaria, por su parte, también controla la actividad del ejecutivo, al objeto de fiscalizar la realización del programa sobre cuya base otorgó su apoyo al equipo gubernamental. Por lo general, el control de la mayoría suele, por el propio interés de esta, canalizarse por medios que apañen menos publicidad que los institutos parlamentarios. Con todo, los miembros de la mayoría utilizan a veces las preguntas o interpelaciones, ya para corregir en cuestiones de detalle la actividad del ejecutivo, ya para llamar la atención de éste hacia problemas de interés local o sectorial. Además, los parlamentarios de la mayoría suelen utilizar los medios de control para hacerse notar en las Cámaras, conseguir popularidad ante sus electores y demostrar su interés por los problemas de su circunscripción.

14º) La Constitución española, reconociendo la necesidad ocasional de dictar urgentemente normas con fuerza de ley, otorga al gobierno facultades normativas en casos excepcionales. Pero, al objeto de salvaguardar la titularidad del poder legislativo en la producción de normas con fuerza de ley, articula un procedimiento de control parlamentario del uso de las facultades normativas gubernamentales.

El control articulado en la Constitución versa sobre la verificación de las circunstancias excepcionales que autorizan al gobierno a dictar normas con fuerza de ley. Consecuencia del control puede ser, en primer lugar, la convalidación del Decreto-ley, con lo que la integración de éste en el ordenamiento adquiere permanencia. Sin embargo, el acto del Congreso que convalide el Decreto-ley no es una ley, sino un simple Acuerdo de la Cámara, que da lugar a una Resolución de la Presidencia ordenando su publicación; de igual forma, la convalidación subsiguiente al control no altera la naturaleza de la norma convalidada, que sigue siendo un Decreto-ley.

En segundo lugar, el Congreso puede constatar que la utilización de la potestad normativa gubernamental ha sido injustificada. En tal caso, el acuerdo-

del Congreso -o el silencio de la Cámara, transcurrido el plazo constitucionalmente previsto- apareja la derogación del Decreto-ley.

La valoración de la Cámara respecto de la concurrencia de la circunstancia constitucional habilitante es libre, no estando sometida a parámetro vinculante alguno. La práctica seguida en la I Legislatura demuestra que el juicio congresual se basa, fundamentalmente, en el contenido de la norma, siendo la concurrencia de la circunstancia habilitante un hecho tangencial.

Por otro lado, la práctica seguida evidencia un notable grado de consenso parlamentario sobre la utilización de los Decretos-leyes, manifestada tanto - en el número de normas convalidadas por elevada votación como por la cantidad de aquellas que no se solicitó fueran tramitadas como proyecto de ley. En todo caso, las solicitudes de tramitación como proyecto de ley son mayoritariamente aprobadas.

- 14º) La Constitución reconoce a las Cortes la facultad de delegar en el gobierno la elaboración de las normas con rango de ley, advirtiendo la posibilidad de establecer mecanismos de control "a posteriori".

El Reglamento del Congreso prevé un procedimiento para la realización de este control. Se trata, sin embargo, de un procedimiento tipo, y no del único posible, pues las leyes de delegación pueden articular otros diferentes. El principal problema planteado por el control parlamentario de la legislación delegada es el momento de su realización: ésta tiene que tener lugar antes de la entrada en vigor de la norma, pues de otra forma el procedimiento de control carecería por completo de contenido específico.

Entendemos que las conclusiones expuestas demuestran que la función de control parlamentario del ejecutivo, que según VRIGNAUD es la más importante que los Parlamentos puedan cumplir en el siglo XX, puede ser hoy desarrollada con eficacia por los Parlamentos democráticos y, especialmente, por las Cortes Generales españolas. La Constitución les otorga instrumentos idóneos para cumplir esa función de control, y solo de la labor y la habilidad de los parlamentarios dependerá que esos instrumentos desplieguen toda su eficacia. Será posible, así, revitalizar la vida parlamentaria y acabar con los lugares comunes sobre la inexistencia del control parlamentario del ejecutivo. Todo ello siempre que, siguiendo las palabras de CRICK, no se entienda por control una situación en la que los gobiernos pueden ver sus proyectos le

gislativos derrotados, o su vida terminada, sino la efectividad en airear y clarificar los asuntos que conciernen al pueblo (2).



BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

BIBLIOGRAFIA UTILIZADAI. OBRAS GENERALESA. TRATADOS Y MANUALES DE DERECHO CONSTITUCIONAL EN GENERAL

- AMERY, L.S.  
Thoughts on the Constitution, Oxford University Press, Londres, 1.964
- BAGEHOT, WALTER  
The English Constitution, Londres, 1.928
- BALLADORE-PALLIERI, GIORGIO  
Diritto Costituzionale, Giuffr , Mil n, 1.953
- BARILE, PAOLO  
Istituzioni di Diritto Pubblico, CEDAM, Padua, 1.978
- BERGERON, GERARD  
Fonctionnement de l'Etat, Armand Colin, París, 1.969
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO  
Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1.973
- BLONDEL, JEAN  
Comparing Political Systems, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1.973

- BURDEAU, GEORGES  
Traité de Science Politique, L.G.D.J. Paris, 1.965
- CARRE DE MALBERG, RAYMOND  
Contribution à la Théorie générale de L'Etat, Sirey, Paris,  
1.922
- CORWIN, EDWARD S.  
The Constitution and what it means today, Princeton University  
Press, Princeton, 1.978
- DUVERGER, MAURICE  
Instituciones políticas y derecho constitucional, Ariel,  
Barcelona, 1.970
- DUVERGER, MAURICE  
Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México,  
1.974
- FRIEDRICH, CARL J.  
El hombre y el gobierno, Tecnos, Madrid, 1.968
- GOMES CANOTILHO, JOSE JOAQUIN  
Direito Constitucional, Almedina, Coimbra, 1.980
- HAURIOU MAURICE  
Précis de Droit Constitutionnel, Librairie du Recueil, Sirey  
Paris, 1.929

- HAURIUO ANDRE  
Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel,  
Barcelona, 1.971
  
- HAURIUO, ANDRE y GICQUEL, JEAN  
Droit Constitutionnel et Institutions politiques, Editions  
Montchrestien, París, 1.980
  
- HOOD PHILLIPS, O. Y JACKSON, PAUL  
Constitutional and Administrative Law, Sweet and Maxwell,  
Londres, 1.978
  
- JELLINEK, GEORG  
Teoría General del Estado, Albatros, Buenos Aires, 1.970
  
- JOUVENEL, BERTRAND DE  
De la politique pure, Callman Levy, París, 1.963
  
- LAVAGNA, CARLO  
Diritto Costituzionale, Giuffré, Milán, 1.957
  
- LOEWESTEIN, KARL  
Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1.965
  
- LUCAS VERDU, PABLO  
Curso de Derecho Político, Tecnos, Madrid, 1.976
  
- MARSHALL, GEOFFREY  
Constitutional Theory. Oxford Clarendon Press, Oxford,  
1.971. Hay versión española, Espasa-Calpe, Madrid, 1.982,  
con traducción y prólogo de GARCIA COTARELO, RAMON

- MARSHALL, GEOFFREY y MOODIE, GRAEME C.  
Some Problems of the Constitution, Hutchinson University  
Library, Londres, 1.967
- MONTESQUIEU, CHARLES DE SECONDAT, BARON DE  
De L'esprit des Lois, Garrier, París, 1.961
- MORRISSON, HERBERT  
Government and Parliament, Oxford University Press, Londres  
1.954
- MORTATI, CONSTANTINO  
Istituzioni di Diritto Pubblico, CEDAM, Padua, 1.976
- MYRDAL, GUNNAR  
El estado del futuro, Fondo de Cultura Económica, México,  
1.961
- NOWAK, JOHN.E., ROTUNDA, RONALD y NELSON YOUNG, J.  
Constitutional Law, West Publishing Co., Minnesota, 1.978
- PEREZ SERRANO, NICOLAS  
Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid, 1.976
- PIZORUSSO, ALESSANDRO  
Stato, cittadino, formazioni sociali, Zanichelli, Bologna,  
1.979

- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO  
Costituzione italiana e stato borghese, Savelli, Roma,  
1.977
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO  
Corso di diritto pubblico, Zanichelli, Bologna, 1.980
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES  
Du contrat social, Union Gene.Edit., París, 1.963
- SANCHEZ AGESTA, LUIS  
Principios de teoría política, Editora Nacional, Madrid,  
1.976
- SANCHEZ AGESTA, LUIS  
Curso de Derecho Constitucional Comparado, Facultad de  
Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.973
- SCHWARTZ, BERNARD  
Constitutional Law, Mac Millan, Nueva York, 1.972
- STEIN, ECKEHART  
Derecho Político, Aguilar, Madrid, 1.973
- VARIOS  
Melanges offerts a Georges Burdeau, Le "pouvoir", L.G.D.J.  
París, 1.977
- VIRGA, PIETRO  
Diritto Costituzionale, Giuffré, Milán, 1.979

- WADE, E.C.S., y BRADLEY, A.W.  
Constitutional Law, Longmans, Londres, 1.965
- WADE, E.C.S., y PHILLIPS, G. GODFREY  
Constitutional and Administrative Law, Longman, Londres,  
1.977
- WIGNY, PIERRE  
Droit Constitutionnel, Emile Bruylant, Bruselas, 1.973
- WIGNY, PIERRE  
Cours de droit constitutionnel, Emile Bruylant, Bruselas,  
1.973

B. TRATADOS Y MANUALES SOBRE EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

- ALVAREZ CONDE, ENRIQUE  
El régimen político español, Tecnos, Madrid, 1.983
- ALZAGA, OSCAR  
La Constitución española de 1.978. Comentario sistemático.  
Ediciones del Foro, Madrid, 1.978
- DE ESTEBAN, JORGE, LOPEZ GUERRA, LUIS, GARCIA MORILLO,  
JOAQUIN, y PEREZ TREMP, PABLO  
El régimen constitucional español, Vol I, Labor, Barcelona,  
1.980

- DE ESTEBAN, JORGE, LOPEZ GUERRA, LUIS, ESPIN TEMPLADO, EDUARDO Y GARCIA MORILLO, JOAQUIN  
El régimen constitucional español, Vol II, Labor, Barcelona, 1.982
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y FERNANDEZ, TOMAS RAMON  
Curso de Derecho Administrativo, Vol I, Civitas, Madrid, 1.981
- GARRIDO FALLA, FERNANDO y OTROS  
Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1.980
- GONZALEZ CASANOVA, JOSE ANTONIO  
Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Vicens Vives, Barcelona, 1.980
- MARTINEZ SOSPEDRA, MANUEL  
Aproximación al Derecho Constitucional español, Fernando Torres, Valencia, 1.980
- PECES-BARBA, GREGORIO (con la colaboración de PRIETO SANCHIS, LUIS)  
La Constitución española de 1.978, Fernando Torres, Valencia, 1.981



- PREDIERI, ALBERTO, GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y OTROS  
La Constitución española de 1.978. Estudio Sistemático,  
Civitas, Madrid, 1.980
  
- SANCHEZ AGESTA, LUIS  
El sistema político de la Constitución española, Editora  
Nacional, Madrid, 1.980
  
- VARELA DIAZ, SANTIAGO  
"La nueva Constitución española en el marco del Derecho  
Constitucional comparado", en VARIOS, Lecturas sobre la  
Constitución española, Vol I., UNED, Madrid, 1.978
  
- VARIOS  
Lecturas sobre la Constitución española, UNED, Madrid, 1.978  
II Volúmenes.

II. OBRAS SOBRE DERECHO PARLAMENTARIO, EL REGIMEN PARLAMENTA-  
RIO, EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO Y LAS RELACIONES --  
ENTRE PARLAMENTO Y GOBIERNO

A. LIBROS

- AGNOLI, JOHANNES, y BRUCKNER, PETER  
La transformación de la democracia, Siglo XXI, México, 1.971
  
- AVRIL, PIERRE  
Le régime politique de la Cinquième République, L.G.D.J.,  
París, 1.979
  
- AVRIL, PIERRE  
Les Français et leur Parlement, Casterman, París, 1.972
  
- BASSANI, MARIO  
Partiti e Parlamento, Cisalpino, Milán, 1.965
  
- BOCCACCINI, GIAMPAOLO  
Sistema político e regolamenti parlamentari, Giuffré, Milán  
1.980
  
- BRADSHAW, KENNETH Y PRING, DAVID  
Parliament and Congress, Quartet Books, Londres, 1.981
  
- BUTT, MICHAEL  
The power of Parliament, Constable, Londres, 1.967
  
- CAMPION (LORD)  
An Introduction to the Procedure of the House of Commons,  
Londres, 1.929
  
- CAMPION, LORD y LIDDERDALE, D.W.S.  
Le procedure parlementaire en Europe, Armand Colin, Paris,  
1.955

- CANTELLI, FRAMEA y OTROS  
Come Lavora il Parlamento, Giuffré, Milán, 1.974
  
- CHANDERNAGOR, ANDRE  
Un parlement, pour quoi faire? Gallimard, París, 1.967
  
- COLLIARD, JEAN CLAUDE  
Les régimes parlementaires contemporains, Presses de la  
Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1.978
  
- CORCIULO, MARIA SOFIA  
La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima  
restaurazione. Giuffré, Milán, 1.977
  
- COTTERET, JEAN MARIE  
Gouvernants et Gouvernés. La communication politique, PUF,  
París, 1.973
  
- COTTERET, JEAN MARIE  
Le pouvoir legislatif en France, L.G.D.J., París, 1.962
  
- CRICK, BERNARD  
The reform of Parliament, Weidenfeld Goldbacks, Londres,  
1.968
  
- CUOMO, GIUSEPPE  
Unitá e omogeneitá nel governo parlamentare, Casa Editrice  
Eugenio Jovene, Nápoles, 1.957

- DE CROO, HERMAN FRANS  
Parlement et gouvernement, Emile Bruylent, Bruselas, 1.965
- DE ESTEBAN, JORGE  
La representación política y su variante la representación de intereses, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, Madrid, 1.967
- DI CIOLO, VITTORIO  
Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Giuffré, Milán, 1.980
- DUFFAU, J.M.  
Les Reglements des Assemblées parlementaires belges, L.G.D.J. París, 1.977
- ELIZALDE PEREZ-GRUESO, JOSE  
Las funciones de la representación parlamentaria en el sistema político británico., Tesis doctoral no publicada, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1.976
- FINER, HERMANN  
Teoría y práctica del gobierno moderno, Tecnos, Madrid, 1.964
- FINER, SAMUEL E.  
The changing British party System 1.945-1.979, A.E.I., Washington, 1.980

- FUSILIER, RAYMOND  
Les monarchies parlementaires, Les Editions Ouvrières,  
París, 1.960
  
- GALIZIA, MARIO  
Studi sui rapporti fra Parlamento e governo, Giuffré, Milán  
1.972
  
- GICQUEL, JEAN  
Essai sur la pratique politique de la Cinquieme Republique  
L.G.D.J., París, 1.977
  
- GORDON, STRATHEARN  
El Parlamento británico, The Hansard Society, Londres, 1.948
  
- GROSSER, ALFRED y MENUQUIER, HENRI  
La vie politique en Allemagne Federale, Armand Colin, 1.970  
Paris
  
- HOGG, QUENTIN  
The purpose of Parliament, Blandford Press, Londres, sin  
fecha.
  
- ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STUDI GIURIDICI  
Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia,  
Giuffré, Milán, 1.964
  
- ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO  
Parlement et gouvernement. Le partage du pouvoir, Actes du  
colloque de Florencia, E. Bruylant, Bruselas, 1.979

- JENNINGS, YVOR  
Parliament, Cambridge University Press, Londres, 1.970
  
- LABRIOLA, SILVANO  
Il Governo e alcune sue funzioni, CEDAM, Padua, 1.981
  
- LASKI, HAROLD  
Le gouvernement parlementaire en Angleterre, PUF, París,  
1.950
  
- LAVROFF, DIMITRI-GEORGES  
Le système politique français, Dalloz, París, 1.979
  
- LIDDERDALE, DAVID W.S.  
Le Parlement français, Presses de la Fondation Nationale des  
Sciences Politiques, Cahier 54, París, 1.954
  
- LOEWENBERG, GERHARD  
Parliament in the German Political Systems. Cornell Univer-  
sity Press, Nueva York, 1.966
  
- LOEWENBERG, GERHARD  
Modern Parliaments: Change or decline, Aldene-Atherton,  
Chicago, 1.971
  
- MAC DONALD, AUSTIN, F.  
American State Government and Administration, Thomas Crowell  
Co., Nueva York, 1.946

- MAOUT, JEAN CHARLES, Y MUZELLEC, RAYMOND  
Le Parlement sous la V République, Armand Colin, París,  
1.971
  
- MARONGIU, ANTONIO  
L'istituto parlamentare in Italia, dalle origine al 1500  
Giuffré, Milán, 1.949
  
- MARTINES, TEMISTOCLE  
Governo parlamentare e ordenamento democrático, Giuffré,  
Milán, 1.967
  
- MOSCA, GAETANO  
Teorica dei governi e governo parlamentare, Giuffré, Milán,  
1.968
  
- OGG, FREDERIC y RAY, PERLEY  
Le gouvernement des Etats-Unis D'Amérique P.U.F, París,  
1.958
  
- PARODI, JEAN LUC  
Les repports entre le legislatif et l'executif sous la  
Cinquieme République, París, Presses de la Fondation National  
des Sciences Politiques, 1.972
  
- PICKLES, DOROTHY  
The fifth French Republic, F.A. Praeger, New York, 1.962

- PICKLES, DOROTHY

The government and politics of France, Methuen, Londres,  
1.972

- PIERRE, EUGENE

Traité de Droit Politique, électoral et parlementaire,  
Librairies-Imprimeries Reunies, París, 1.893

- PONS UMBERT, FRANCISCO

Organización y funcionamiento de las Cortes, Hijos de G.  
Hernández, Madrid, 1.906

- REDLICH, GUSTAV

The procedure of the House of Commons, Archibald Constable,  
Londres, 1.908

- RICHARDS, PETER G.

Parliament and Conscience, Allen & Unwin, Londres, 1.970

- RICHARDS, PETER G.

Honourable members, A Study of the British Backbencher, Faber  
and Faber, Londres, 1.964

- ROSSANO, CLAUDIO

Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo, Casa  
Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1.972

- RUSH, MICHAEL

Parliament and the public, Longman, Londres, 1.976



- SAMPSON, HENRY

Anatomie de l'Angleterre, Armand Colin, Paris, 1.963

- SANTSCHY, A.

Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Neuchetel,  
1.982

- TAYLOR, ERIC

The House of Commons at work, Penguin, Londres, 1.979

- TOSSI, SILVANO

Diritto parlamentare, Giuffré, Milán, 1.974

- TOVAR, ORLANDO

Derecho Parlamentario, Universidad Central de Venezuela,  
Caracas, 1.973

- TROPER, MICHEL

La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle  
français, L.G.D.J., Paris, 1.980

- TROSSMANN, HANS

The German Bundestag, Neue Darmstädter Verlagsanstalt,  
Darmstadt, 1.965

- UNION INTERPARLEMENTAIRE

Les Parlements dans le monde, Presses Universitaires de  
France, Paris, 1.975

- VAN IMPE, HERMAN

Le role de la majorité parlementaire dans la vie politique belge, Emile Bruylant, Bruselas , 1.966

- VAN IMPE, HERMAN

Le regime parlementaire en Belgique, Emile Bruylant, Bruselas , 1.968

- VARIOS

Parlamento y sociedad civil, Barcelona, Publicaciones de la Universidad, 1.980

- VARIOS

Parlamento, istituzioni e democrazia, Giuffré, Milán, 1.980

- VARIOS

Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Atti del Convegno del Gruppo parlamentare radicale, Giuffré, Milán, 1.979

- VARIOS

Il Parlamento nel sistema politico italiano, Edizioni di Comunità, Milán, 1.975. Edición a cargo de PREDIERI, ALBERTO

- VIRGA, PIETRO

Il partito nell'ordinamento giuridico, Giuffré, Milán, 1.948

- WHEARE, K.C.

Parliaments and politics, St. Clement's Press, Londres, 1.947

- WILLIAMS, PHILIP M.

The French Parliament, 1.958-1.967, Allen and Unwin Ltd,  
Londres, 1.968

- WILLIAMS, PHILIP M.

La vie politique sous la IV<sup>e</sup> Republique, A. Colin, París,  
1.971

- WILSON, CHARLES

Parliaments, peoples and mass media, Cassell, Londres,  
1.970

- YOUNG, R.

The British Parliament, Faber and Faber, Londres, 1.962

## B. ARTICULOS

- BALLADORE-PALLIERI, GIORGIO

"Appunti sulla divisione di potere nella vigente costituzione italiana" Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, 1.952

- BALZAMO, VINCENZO

"Il Parlamento italiano nell'attuale assetto costituzionale", en VARIOS, Parlamento, Istituzioni, Democrazia, Giuffré Milán, 1.980

- BASSI, FRANCO

"Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)", en Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, - 1.965, N° 1.

- BASSO, LELIO

En Il Parlamento nel sistema politico italiano, di Alberto Prediari, Edizioni di Comunitá, Milán, 1.975

- BONACHELA, MANUEL

"Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu", en El control parlamentario del -- gobierno en las democracias pluralistas, M. RAMIREZ (ed.), Labor, Barcelona, 1.978

- CALVO, M<sup>a</sup> ANTONIA

"La relación entre el gobierno y las Cortes", en Lecturas -- sobre la Constitución española, Tomo I, UNED, Madrid, 1.978

- CAMPION (LORD), CHESTER, DANIEL Y OTROS

"Developments in the Parliamentary System since 1.918", en British Government since 1.918, Londres, 1.957

- CAPRARA, MASSIMO

"Realtà e prospettive del Parlamento reale", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...

- CASSIMATIS, GREGOIRE  
"Comment rénover le régime parlementaire", Revue politique et parlementaire, oct. 1.965, pags. 24-37
- CHANDERNAGOR, ANDRE  
"Des droits nouveaux au Parlement", en Revue politique et parlementaire, Abril, 1.907
- CIAURRO, GIANFRANCO  
"Rapporti tra governo e Parlamento", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...
- COTTA, MAURIZIO  
"Il problema del bicameralismo monocameralismo nel quadro di una analisis structural-funzionale del Parlamento", en Rivista Italiana de Scienza Politica, diciembre de 1.971
- DAHL, ROBERT A.  
"L'avenir de l'opposition dans les démocraties", Futuribles S.E.D.E.I.S., París, L.966
- D'ALBERGO, SALVATORE  
"Indirizzo e controllo como espressione di potere del Parlamento", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...
- DE CABO, CARLOS  
"División y predominio de poderes" en RAMIREZ, M. (Ed.)  
El control ...

- DE ESTEBAN, JORGE

"La situación del Parlamento en las sociedades industriales" en Revista de Estudios Políticos, Nº 159-160, Madrid, 1.968

- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE

"Limiti alla opposizione parlamentare en Italia ed esperienze nelle grandi coalizioni", en VARIOS, Il Parlamento nelle Costituzione...

- DICKINSON, JOHN

"Checks and Balances", Encyclopeddia of the social sciences Vol III, MacMillan and Co., Nueva York, 1.943

- ENRIQUE ROMERO, CARLOS

"El poder ejecutivo en la realidad contemporánea", en Revista de Estudios Políticos, septiembre-octubre, 1.963

- FERRAJOLI, LUIGI

"Parlamento illusorio e Parlamento reale", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...

- GIBEL, C.

"L'evolution des moyens de travail des parlementaires", en Le Parlement français sous trois Presidents.Revue française de Science Politique, nº 1, febrero, 1.981

- HAMON, LEO y COTTERET, JEAN MARIE  
 "Statut des membres des assemblees parlementaires. Reports  
 entre gouvernement et Parlement". Revue du droit public,  
 1.960
  
- HERMAN, VALENTINE  
 "La fonction du parlementaire dans l'Europe actuelle", en  
 I.U.E., Parlement et gouvernement. Le partage du pouvoir,  
 Bruselas, 1.979
  
- LEGRES, ANTOINE  
 "Les fonctions d'un Parlement moderne", en Revue politique et  
 parlementaire. Junio, 1.967
  
- MANZELLA, ANDREA  
 "Las Cortes en el sistema constitucional español", En GAR-  
 CIA DE ENTERRIA, E. y PREDIERI, A., La Constitución españo-  
 la de 1.978, Civitas, Madrid, 1.981
  
- PAPPAGALLO, CARLO  
 "Le funzioni del Parlamento nelle tradizioni culturali e  
 nella realtà materiale", en VARIOS, Il Parlamento nella --  
 Costituzione ...
  
- PLUCHON, PIERRE  
 "Le Parlement français depuis 1.958" Revue politique et  
 parlementaire, enero, 1.967

- PREDIERI, ALBERTO

"Parlamento 1.975", en Il Parlamento nel sistema politico italiano, Edizioni di Comunità, Milán, 1.975

- RODOTA, STEFANO

"Parlamento e dinámica istituzionale", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...

- ROCHE, JOHN P.

"Constitutional law: Distribution of Powers" en International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan and Free Press, Nueva York, 1.968

- SANDULLI, ALDO

"Governo e amministrazione", Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1.966

- SARTORI, GIOVANNI

"L'avenir des Parlements", Bulletin SEDEIS, Febrero de 1.964  
Futurible nº 74

- TOSSI, SILVANO

"Sistema político-costituzionale e regolamento parlamentare" en VARIOS, Il Parlamento nelle costituzione e nelle realtà

- VRIGNAUD, JEAN

"Quel avenir pour les Parlements", Revue politique et parlementaire, enero 1.966, pág. 65



III. OBRAS SOBRE EL CONTROL PARLAMENTARIO Y LA RESPONSABILIDAD  
POLITICA

A. LIBROS

- AMATO, GIULIANO  
L'ispezione politica del parlamento, Milán, 1.968
- AMELLER, MICHEL  
Les questions, instruments du contrôle parlementaire,  
París, L.G.D.J. 1.964
- BARTHELEMY, JOSEPH  
Essai sur le travail parlementaire et le système des  
Commisions, París, 1.934, Delagrave
- BRUNO, FERNANDA  
Le commissioni parlamentari in sede politica, Giuffré,  
Milán, 1.972
- BUCCISANO, IOLE  
Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, Giuffré,  
Milán, 1.969
- CHELI, ENZO  
Atto politico e funzioni di indirizzo politico, Giuffré,  
Milán, 1.968

- CHESTER, DANIEL N. y BOWRING, NONA  
Questions in Parliament, Oxford Calendon Press, Oxford,  
1.967
  
- CHIMENTI, CARLO  
Il controllo parlamentare nell' ordinamento italiano,  
Giuffre, Milán, 1.974
  
- CIAURRO, GIANFRANCO  
Le istituzioni parlamentari, Giuffré, Milán, 1.982
  
- CUEVAS Y CUEVAS, MIGUEL  
Las comisiones parlamentarias en los Parlamentos de Francia  
y España, Reus, Madrid, 1.925
  
- DELVOLVE, PIERRE y LESGUILLONS, HENRY  
Le contrôle parlementaire sur la politique économique et  
budgétaire, Presses Universitaires de France, París, 1.964
  
- DESFEUILLES, HENRI  
Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques, L.G.D.J.,  
París, 1.973
  
- DE VERGOTTINI, GIUSEPPE  
Le funzioni delle assemblee parlamentari, Arnaldo Forni,  
Bologna, 1.975
  
- ERSKINE MAY, THOMAS  
A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usages of  
Parliament, Butterworths, Londres, 1.976

- FAUCONNET, PAUL

La responsabilité, Librairie Félix Alcan, París, 1.920

- FENUCCI, SALVATORE

I limiti dell'inchiesta parlamentare, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1.968

- FERNANDEZ-MIRANDA ALONSO, FAUSTINO

El control parlamentario de la política exterior en el Derecho español, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.977

- FERRARI, GIUSEPPE

Gli organi ausiliari, Giuffré, Milán, 1.956

- FURLANI, SILVIO

Le commissioni parlamentari d'inchiesta, Giuffré, Milán, 1.954

- GALEOTTI, SERIO

Introduzione alla teoría dei controlli costituzionali, Giuffré, Milán, 1.963

- GALEOTTI, SERIO

La garanzia costituzionale, Giuffré, Milán, 1.950

- GARRORENA MORALES, ANGEL

El control parlamentario en las Cortes de Franco, Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Universidad de Murcia, 1.977

- JIMENEZ AQUINO, MIGUEL

La responsabilidad ante el Parlamento. Apuntes para un estudio de derecho constitucional, Madrid, 1.901

- LONGI, VINCENZO

Elementi di diritto e procedura parlamentare, Giuffré, Milán, 1.978

- LONGI, VINCENZO y STRAMACCI, MAURO

Le commissioni parlamentari e la Costituzione, Giuffré, Milán, 1.953

- MANZELLA, ANDREA

Il Parlamento, Il Mulino, Turín, 1.977

- MICELLI, VINCENZO

Il diritto d'interpelanza, S.E.L., Milán, 1.908

- MOHROFF, FEDERICO

Repporti fra Parlamento e governo nelle Costituzione italiana, Giuffré, Milán, 1.953

- NORTON, PHILIP

Dissension in the House of Commons, Macmillan, Londres, 1.975

- PACE, ALESSANDRO

Il potere d'inchiesta delle assamblee legislative, Giuffré, Milán, 1.973

- RAMIREZ, MANUEL (ed.)  
El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1.978
  
- RECCHIA, GIORGIO  
L'informazione delle Assamblee Representative, La inchiesta  
Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1.979
  
- RESCIGNO, GIUSEPPE UGO  
La responsabilidad política, Giuffré, Milán, 1.967
  
- SANTAOLALLA LOPEZ, FERNANDO  
El Parlamento y sus instrumentos de información, Edersa,  
Madrid, 1.982
  
- SANTAOLALLA LOPEZ, FERNANDO  
Información parlamentaria (preguntas, Interpelaciones y Comisiones de investigación), Tesis doctoral no publicada, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid,  
1.981
  
- TOSSI, SILVANO  
La direttiva parlamentare, Giuffré, Milán, 1.969
  
- VARIOS  
Controle parlementaire de l'action gouvernementale, Edit.  
L.E., Bruselas, 1.957
  
- ZANOBINI, GUIDO  
L'amministrazione locale, CEDAM, Padua, 1.932

B. ARTICULOS

- AMELLER, MICHEL

"L'heure des questions au Palais-Bourbon", en VARIOS,  
Mélanges offerts a Georges Burdeau, L.G.D.J., Paris, 1.977

- AVRIL, PIERRE

"Pouvoir et responsabilité" en VARIOS, Mélanges offerts a  
Georges Burdeau, L.G.D.J., Paris, 1.977

- BARLAS, R.D.

"Les questions orales au Parlement britannique", Informations  
constitutionnels et parlementaires, n° 65, 1.966

- BENVENUTI, FELICIANO

"Il controllo mediante richiesta di riesame", en Scritti  
giuridici in memoria de V.E. Orlando, I, CEDAM, Padua,  
1.957

- BIAYS, ADOLPHE

"Les commissions d'enquete parlementaire", Revue de Droit Publi  
1.952, pág. 443

- BIDEGARAY, CHRISTIAN y EMERI, CLAUDE

"Le contrôle parlementaire", Revue de Droit Publique et de  
le Science Politique, 1.973

- BONNEFOUS, EDOUARD

"Crise des institutions: restaurer le contrôle parlementaire"

Revue politique et parlementaire, n° 835, 1.972

- CASULLI, VINCENZO

"Controllo", en Novissimo Digesto italiano, UTET, Turín, 1968,  
Vol. IV

- CHELI, ENZO

"L'informazione parlamentare", en Il Parlamento nella  
Costituzione e nella realtà, Guffré, Milán, 1.979

- CUOMO, GIUSEPPE

"Appunti sull'inchiesta politica della Camara", Rassegna  
di Diritto Pubblico, Enero-marzo, 1.959

- FELLOWES, RICHARD

"L'etendue du contrôle de l'action gouvernementale per les  
Parlements", en Informations Constitutionnelles et Parlemen-  
taires, n° 44, 1.960

- FERNANDEZ SEGADO, FRANCISCO

"La responsabilidad del gobierno ante el Parlamento en  
las monarquías parlamentarias", en RAMIREZ, M. (ed.) El con-  
trol..., Barcelona, 1.978

- FERRARI, GIUSSEPPE

"Garantigie costituzionale", en Novissimo Digesto Italia-  
no, UTET, Turín, 1.968, Tomo VIII

- FINER, SAMUEL E.  
"The individual responsibility of Ministers", Public Administration, Volúmen XXXIV, invierno de 1.956
  
- GALEOTTI, SERIO  
"Controlli Costituzionali", en Enciclopedia del Diritto, X, Giuffré, 1.972
  
- GALEOTTI, SERIO  
"Garanzia costituzionale", voz en Enciclopedia del Diritto, Giuffré, Milán, 1.969, Tomo XVIII
  
- GALLI, GIORGIO  
"Oppinione pubblica e informazione nella attività parlamentare", en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...
  
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO  
"Controllo: nozioni e problemi", Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1.974, nº 4
  
- GIANNINI, MASSIMO SEVERO  
"Recensione a Salvi", Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1.958
  
- HAMMON, LEO y EMERI, CLAUDE  
"L'evolution des rapports entre le Parlement et le gouvernement", Revue du droit public, 5, 1.961



- HOWELL, DAVID  
"Public Accountability: Trends and Parliamentary Implications" en SMITH, B.L.R. y HAGUE, D.C. (eds.) The dilemme of Accountability in Modern government, Macmillan, Nueva York, 1.971
  
- JACOBELLI, JADER  
"Telecamara in Parlamento?" en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...
  
- JOHNSON, NEVIL  
"Questions in the Bundestag", in Parliamentary Affairs, Vol. 16, nº 1, Invierno, 1.962-63
  
- LEIBHOLZ, GERARD  
"La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX", Revista del Instituto de Ciencias Sociales, 1.965, nº 6
  
- LIGNOLA, ENZO  
"Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica", Rassegna di Diritto Pubblico, 1.960, nº 3-4
  
- LOPEZ BERENQUER, JOSE M<sup>e</sup>  
"El derecho financiero y tributario en la nueva Constitución española", en Lecturas sobre la Constitución española, Tomo II, UNED, Madrid, 1.978

- LUCAS VERDU, PABLO  
"Garantías constitucionales", voz en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1.971,  
Tomo X
- MANZELLA, ANDREA  
"Interrogazioni e interpellanza", Enciclopedia del Diritto,  
XXII, Giuffré, 1.972
- MANZELLA, ANDREA  
"Le funzione dil Parlamento in Italia", En Rivista Trimes-  
trale di Diritto Pubblico, 1.974, nº 2
- MONTEL, ALBERTO  
"Garanzia", voz en Novissimo Digesto Italiano, UTET, Turín,  
1.968, Tomo VII
- MONTERO GIBERT, JOSE RAMON  
"La noción de censura y la simbolización del control parla-  
mentario: los preliminares del caso español" en RAMIREZ, M.  
(ed.), El control ...
- MURILLO FERROL, FRANCISCO  
"El marco sociopolítico del control parlamentario" en El  
control parlamentario del gobierno en las democracias plu-  
ralistas, RAMIREZ, M. (ed.) Labor, Barcelona, 1.978
- OEHLING, HERMAN  
"Nuevos criterios en las relaciones entre Parlamento y gobier-  
no", en M. RAMIREZ, El control...

- PACE, ALESSANDRO

"Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza" en VARIOS, Il Parlamento nella Costituzione...

- PACTET, PIERRE

"L'evolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les democraties pluralistes", en VARIOS, Mélanges offerts a Georges Burdeau, L.G.D.J., París, 1.977

- PEREZ CALVO, ALBERTO

"Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional" en M. RAMIREZ (ed.), El control...

- PEREZ SERRANO, NICOLAS

Las ficciones en el Derecho Constitucional, Discurso de entrada en la Real Academia de Jurisprudencia y legislación, leído el 25 de mayo de 1.948. Imprenta Viuda de Galo Saez, Madrid, 1.948

- PORRAS NADALES, ANTONIO

"Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española", en Revista de Estudios Políticos, nº 19, 1.981

- PORTERO MOLINA, JOSE ANTONIO

"La actividad rogatoria en el Congreso, 1.979-1.981", en Revista de Estudios Políticos, nº 24, 1.981

- RASMUSSEN, ERIK

"Les relations du Parlement et du Ministère deus les gouvernements de minorité", en I.U.E, Parlement et Gouvernement:

Le partage du pouvoir, Bruselas, 1.979

- RIEZU, JORGE

"Control y reducción del Parlamento por el gobierno o relaciones del legislativo y del Ejecutivo en la realidad política", en RAMIREZ M. (ed.) El control...

- SANCHEZ AGESTA, LUIS

"Gobierno y responsabilidad", Revista de Estudios Políticos 113-114, 1.960

- SANCHEZ AGESTA, LUIS

"El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de gobierno y Parlamento en el proceso de decisión" en RAMIREZ, M. (ed.) El control...

- SANTAOLALLA LOPEZ, FERNANDO

"Las preguntas, instrumento parlamentario de control", en Documentación Administrativa, nº 178, 1.978

- SEGAL, ALLAN

"The case for not televising Parliament", Apéndice a B. CRICK, The reform of Parliament, Cit.

- SEVILLA, DIEGO

"Orígenes del control parlamentario en España", en RAMIREZ M. El control...

- SEYMOUR-URE, COLIN  
"An examination of the Proposal to Televise Parliament",  
Parliamentary Affairs, Spring, 1.964
- SILVESTRI, GUISEPPE  
"Considerazione sui poteri e limiti delle commissione parla-  
mentare di inchiesta", Il Politico, 1.970, 538
- SMITH, BRUCE L.R. y HAGUE, D.C. (eds.)  
The dilemme of Accountability in Modern Government: Indepen-  
dence versus control, Macmillan, Nueva York, 1.971
- STARLESE, LAURA  
"Evoluzione storica degli alti d'inderizzo e di controllo  
nel Parlamento italiano", en VARIOS, Il Parlamento nella  
Costituzione...
- TESAURO, ALFONSO  
"Garanzia amministrativa" voz en Novissimo Digesto Italiano,  
UTET, Turín, 1.968, Vol. VII
- VANOSSI, JORGE REINALDO  
"Democracia constitucional: pluralismo y control" en RAMI-  
REZ, M. (ed.), El control parlamentario del gobierno en las  
democracias pluralistas, Labor, Barcelona, 1.978
- VIRALLY, M  
"L'introuvable acte de gouvernement" Revue du Droit Public,  
1.952

- VIRGA, PIETRO

"Le inchieste parlamentari", Analli del Seminario Giuridico dell'Università di Catana, 1.949-50

- ZAFRA VALVERDE, JOSE

"Responsabilidad política del gobierno: cuestiones fundamentales" en RAMIREZ, M. (ed.), El control...

#### IV. OBRAS SOBRE EL CONTROL DE LAS POTESTADES NORMATIVAS DEL GOBIERNO

##### A. LIBROS

- CAZZOLA, FRANCO, PREDIERI, ALBERTO, y PRIULLA, GRAZIA  
Il decreto legge fra governo e parlamento, Giuffré, Milán,  
1.975

- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO

Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial, Tecnos, Madrid, 1.970

- JESCH, DIETRICH

Ley y Administración, Instituto de Estudios Administrativos,  
Madrid, 1.978

- SALAS, JAVIER

Los Decretos-leyes en la Constitución española de 1.978,  
Cuadernos Civitas, Madrid, 1.979

- SIEGHART, MARGUERITE

Government by decree, Stevens and Sons, Londres, 1.950

#### B. ARTICULOS

- ANGULO RODIRGUEZ, EDMUNDO

"Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1.978",  
en La Constitución española y las fuentes del Derecho, Vol.  
I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979

- CHAPUS, RENE

"La loi d'habilitation du II juillet 1.953 et la question  
des dicrets-Lois", Revue du Droit Publique, 1.953

- CHELI, ENZO

"L'ampliamento dei poteri normativi dell'asecutivo nei  
principali ordinamenti occidentali", en Rivista Trimestra-  
le di Diritto Pubblico, 1,959, n° 2

- CUOCOLO, FAUSTO

"Gli atti dello Stato aventi forza di legge", en Rivista  
Trimestrale di Diritto Pubblico, 1.961

- DI CIOLO, VITTORIO

"Questioni in tema di decreti-legge", en Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Giuffré, Milán, 1.979

- ENTRENA PALOMERO, CARLOS JOSE

"La Constitución española y el control de la legislación delegada", en La Constitución española y las fuentes del Derecho, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.979

- ESPIN TEMPLADO, EDUARDO

"Las potestades normativas del gobierno en la Constitución española", ejemplar mecanografiado facilitado por el autor.

- ESPOSITO, CARLO

"Decreto-legge", voz en Enciclopedia del Diritto, Vol. XI, Giuffré, Milán, 1.962

- FRAGA IRIBARNE, MANUEL

"La legislación delegada y su control en la Gran Bretaña", en Revista de la Universidad de Madrid, 1.951, Vol.III,Nº2

- GRASSO, PIETRO GIUSEPPE

"Decreto legislativo", voz en Enciclopedia dil Diritto, Vol XI, Giuffré, Milán, 1.962

- JIMENEZ CAMPO, JAVIER

"El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos", en Revista de Derecho Político de la UNED, Nº 15, 1.982



- JIMENEZ CAMPO, JAVIER

"Las Diputaciones Permanentes y el control sobre el Decreto -ley", en Revista de Derecho Político de la UNED, nº 15, 1.982

- PALADIN, LIVIO

"Decreto Legislativo", en Novissimo Digesto Italiano, Vol V

- PALADIN, LIVIO

"Decreto-legge", en Novissimo Digesto Italiano, Vol. V

#### V. OTRAS FUENTES

- Se han utilizado además, en la elaboración de esta Tesis, - los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, el Boletín Oficial de las Cortes Generales y las Memorias elaboradas por la Secretaría General del Congreso.

Las referencias bibliográficas incluyen nombre y apellidos - del autor, título, editorial, ciudad y fecha. En algunas -- obras no consta el nombre del autor, por lo que sólo se consignan las iniciales.

Las referencias bibliográficas que se encuentran en el final de cada capítulo incluyen el nombre y apellidos del autor -- la primera vez que son citados. Las citas sucesivas sólo reflejan el apellido del autor.