

## LA FUNCION DE CONTROL DEL PARLAMENTO SOBRE EL GOBIERNO (\*)

*Notas sobre su configuración jurídica*

JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ (\*\*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. PERFILES HISTÓRICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—3. LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO. EL TEMA DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA.—4. ¿CONTROL PARLAMENTARIO EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS?—5. TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL.—6. CONCLUSIONES.

---

(\*) Este trabajo se va a publicar en homenaje al profesor Juan José Ruiz-Rico, que editarán próximamente la Universidad de Granada y la Editorial Tecnos. Por su contenido, me ha parecido de interés que se haga una primera «entrega» en la Revista que más atención está prestando desde hace años al Derecho parlamentario.

(\*\*) Catedrático de Derecho Constitucional.

## 1. INTRODUCCIÓN. PERFILES HISTÓRICOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO

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

En realidad, hasta que acabó la Guerra Mundial de 1914-1918, la idea de control parlamentario estaba ausente de los textos constitucionales aunque su práctica y ulterior descripción en sede doctrinal se remontaban muy atrás. En concreto, los primeros instrumentos de control parlamentario sobre el Gobierno aparecen con cierta consistencia en el Parlamento británico a comienzos del siglo XVIII y en el continente europeo surgen en Francia a la caída de Napoleón con Luis XVIII y se consolidan en la práctica parlamentaria de la Mo-

narquía de Julio (1830-1848) (1). Cuando la Tercera República establece *ex Constitutione* el principio de la responsabilidad gubernamental, ésta ya se había asentado definitivamente en el Reino Unido, en Bélgica, en Italia y en España aun sin quedar ello reflejado en los textos constitucionales, excepto en el caso de la Constitución española de 1869. Por el contrario, no era admitido por los Jefes de los Estados en donde el Principio Monárquico se consideraba todavía el fundamento del sistema político (Imperios Alemán y Austro-Húngaro).

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

a) Se fundaba en la ficción de la inmunidad del Jefe del Estado. Como el control sobre el Gobierno se inició en Monar-

---

(1) Como recuerda Mario Galizia, el control en la Inglaterra del siglo XVIII surge como consecuencia de la institucionalización de la relación de confianza entre el Parlamento y el Gabinete, relación que se inspira a su vez en el precedente de la relación entre el Rey y los ministros, pero respetando en este caso la autonomía orgánica de ambos (*Studi sui repparti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, págs. 138-147). Sobre estos precedentes, JOHN P. MACKINTOSH: *The British Cabinet*, Stevens & Sons, London, 1977, 3.ª ed., págs. 42-63, así como EMILE GIRAUD, *Le Pouvoir Exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Sirey, París, 1938, págs. 109-111. En lengua española, EDUARDO VIRGALA, «Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria del Gobierno y los votos de censura», *Revista de Derecho Público*, núm. 112-113, julio-diciembre, 1988, págs. 743-768. Los comienzos de la función de control parlamentario en Francia están muy bien descritos por JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, V. Giard & E. Brière, París, 1904, págs. 217-251. También interesa PAUL BASTID, *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Sirey, París, 1951, págs. 283-298. Para España, JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, págs. 385-424.

quías constitucionales dotadas de un Ejecutivo dual (el Monarca y su Gobierno), la responsabilidad del Jefe del Estado quedaba salvada mediante el instituto del refrendo, de tal modo que sólo el Consejo de Ministros y los ministros podían ser objeto de control. Este control era por consiguiente subjetivamente limitado sobre todo porque, más allá de la confianza que disfrutaran los ministros en el Parlamento, aquéllos debían contar, de forma autónoma, con la otra confianza, la del Monarca. La consecuencia es que, como se ve muy bien en la historia española del siglo XIX y aún de comienzos del XX, el Gobierno no tenía garantizada su permanencia por el mero hecho de disfrutar de la confianza de la Cámara si en paralelo no conservaba la confianza regia (2).

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

---

(2) Véase GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, págs. 153-196.

(3) JOSEPH-BARTHELEMY y PAUL DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, págs. 169-171.

(4) ADHEMAR ESMEIN, *Eléments de Droit Constitutionnel*, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, París, 1896, págs. 619-620; FÉLIX MOREAU, *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel (Organisation des Pouvoirs Publics)*, Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts, París, 1897, 3.<sup>a</sup> ed., págs. 318-323; MAURICE HAURIU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Sirey, París, 1923, pág. 418; FRANCESCO P. CONTUZZI, *Diritto*

lación jurídica permanente. Y, por otro lado, se confería la misma significación política y jurídica a la responsabilidad «política», a la penal y a la civil.

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

La ruptura de esta noción del control parlamentario se produce a partir de 1918 y tiene lugar en dos fases claramente diferenciadas que coinciden con los dos períodos de posguerra mundial. En la primera fase el cambio se percibe sobre todo en sede constitucional, ya que son las nuevas Constituciones elaboradas tras la caída de los tres Imperios (Alemania, Austro-Húngaro y Ruso) las que llevan al Derecho positivo la noción de responsabilidad expresa del Gobierno ante el Parlamento (Alemania, Austria, Checoslovaquia, Polonia). El tema, como muy bien explicó Mirkine-Guetzévich (6), no significaba una alteración del parlamentarismo hasta entonces vigente, sino su perfeccionamiento, pues, no consistía más que en recoger en artículos de la Constitución lo que ya ocurría en algunos países, de tal modo que lo que era antes política se convirtió después en proceso jurídico. Pero, desde un punto de vista teórico, este nuevo parlamentarismo se vivió como algo

---

*costituzionale*, Ulrico Hoepli, Milano, 1907, 3.<sup>a</sup> ed., págs. 228-231; en la doctrina española coetánea a estos autores hay que citar a VICENTE SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Político*, Establecimiento Tipográfico de Fernando Fé, Madrid, 1983, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 347-348, así como FERNANDO MELLADO, *Tratado elemental de Derecho Político*, Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1891, págs. 712-732.

(5) BORIS MIRKINE-GUETZEVICH, *Modernas tendencias del Derecho constitucional* (trad. S. Alvarez-Gendin), Reus, Madrid, 1934, pág. 13.

(6) BORIS MIRKINE-GUETZEVICH, *op. cit.*, págs. 13-16; también CARLOS GARCÍA OVIEDO, *El constitucionalismo de la postguerra*, Tip. de M. Carmona, Sevilla, 1931, págs. 62-66.

más que una racionalización del modelo existente. Tanto Redslob como Carl Schmitt vieron con ello la aparición de un nuevo modelo de relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, en donde el primero ponía el acento en el equilibrio y el segundo en la coincidencia (7).

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

La segunda fase del cambio señalado sobreviene en los procesos constituyentes de la segunda posguerra mundial, a partir de 1945 (pero con derivaciones mucho más amplias que alcanzan a la Constitución de la Quinta República francesa en 1958). En principio, el impulso democratizador del constitucionalismo de los años veinte no se vio rebasado por el de los años cuarenta (salvo en una mayor institucionalización del órgano del Go-

---

(7) ROBERT REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Marcel Giard, París, 1924, págs. 1-4; CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución* (trad. F. Ayala), Alianza Ed., Madrid, 1982, págs. 323-324.

(8) CARL SCHMITT, *op. cit.*, págs. 323-324. Muy interesante es también CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, *Manual de Derecho Político*, Reus, Madrid, 1939, págs. 608-612. Por otro lado, ya en la práctica de los años treinta estaba extendida la concepción de que el control parlamentario no es un instrumento para sancionar al Gobierno, como se observa en el siguiente texto de MARCEL DEAT y que corresponde a su etapa de Ministro del Aire del Gobierno de Sarraut, en 1936, en el momento en que ya se está deslizando hacia el fascismo: «Je constatai d'ailleurs... que le contrôle parlementaire pouvait ne pas être un vain mot et que la collaboration entre un ministre et les commissions compétentes pouvait donner de bons résultats...» (*Mémoires Politiques*, Denöel, París, 1989, pág. 363).

bierno), pero el recuerdo de las dictaduras de los años treinta acabo reforzando la posición central del Parlamento en el conjunto del sistema político, de tal modo que éste, tanto en la práctica política como en sede doctrinal, rebasó las tradicionales funciones legislativas, presupuestaria y de control para adquirir un notable protagonismo en otros campos, el principal de los cuales es el que los autores italianos denominan *indirizzo*. En realidad, la noción de *indirizzo* no ha sido aceptada con unanimidad por la doctrina, sobre todo fuera de Italia, pero es muy expresiva de las nuevas funciones de los Parlamentos en donde viene a predominar la dirección y el impulso de la acción política (9). Algún autor ha señalado que algunos de los procedimientos de orientación o impulso políticos sirven para contrastar la validez y la permanencia del apoyo que da la mayoría al Gobierno (10), lo cual plantea algunos problemas jurídicos por el posible solapamiento conceptual de la vieja función de control con las nuevas, sobre lo que nos detendremos más adelante. En cualquier caso, las consecuencias de una y otra etapa evolutiva son una juridificación sumamente intensa de las funciones de los Parlamentos y una paralela formalización de los procedimientos e instrumentos puestos al servicio de tales funciones. Y esta formalización y juridificación de las funciones parlamentarias inciden en la propia función de control que se formaliza y juridifica en paralelo. En ese marco, la vieja función de control parlamentario adquiere perfiles jurídicos novedosos en los que conviene detenerse.

---

(9) Sobre la noción de *indirizzo*, TEMISTOCLE MARTINES, «Indirizzo politico», *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1971, vol. 21, págs. 134-171; ARMANDO MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, págs. 47-77; acerca de la crisis de esta noción, ANDREA MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 324-326. Finalmente, en la doctrina española, RAÚL CANOSA, «La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67; enero-marzo, 1990; págs. 125-152.

(10) LUIS MARÍA CAZORLA, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 83.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO

En la elaboración doctrinal de la naturaleza jurídica del control parlamentario se advierte, desde los años cincuenta hasta nuestros días, dos grandes modelos teóricos. Por un lado, están los autores que conciben el control como una parte de los procedimientos que utiliza el Parlamento para aplicar la responsabilidad política del Gobierno siendo indisoluble este instituto del de la sanción, que sería subsiguiente al del control, cuando no se ven como un *continuum*. Esta primera concepción acierta tanto en conectar el control con la responsabilidad como en destacar que aquél ha de tener como trasfondo el instituto de la sanción aún cuando ésta no se haga efectiva (11). Pero tiene a su vez dos defectos notables, a saber, que excluye la noción de control en aquellos ordenamientos en donde hay separación rígida de poderes y el Ejecutivo no emerge legitimado por la confianza parlamentaria (y aún dentro del sistema parlamentario lo excluiría de aquellas Cámaras de Parlamentos bicamerales que no tienen atribuidas funciones de investidura y de censura), y, en segundo lugar, que serían difícilmente encuadrables en la función de control instrumentos tradicionales del Derecho parlamentario que se utilizan para la información, pero que no llevan adherida una sanción (como son las preguntas) (12).

Frente a esta corriente, otra más innovadora ha tratado de resolver los obstáculos conceptuales de la primera y para ello concibe el control como un elemento constitutivo de la función de garantía constitucional que correspondía al Parlamento ejercitando un procedimiento tanto de verificación de la actividad

---

(11) MARIO GALIZIA, *op. cit.*, págs. 287-331; ANDREA MANZELLA, *op. cit.*, págs. 348-354; FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 239-245; JORDI SOLÉ TURA y MIGUEL ANGEL APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 207-208.

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

gubernamental como de eventual responsabilidad (13). El esfuerzo conceptual es sin duda meritorio, pero su punto de partida es quizá un tanto forzado, pues la función de garantía constitucional, por su amplitud, sería predicable de cualquier órgano constitucional por lo que no parece que sea una función específicamente parlamentaria (14).

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

---

(13) JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985; JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT y JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984 del mismo JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT, «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española», en el vol. col. *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputació de Barcelona, Barcelona, 1985, págs. 203-299. Una proposición más radical en la línea de MONTERO Y GARCÍA MORILLO es la de FRANCISCO RUBIO LLORENTE («El control parlamentario», en su libro *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 241-258) que si bien critica a ambos autores, no sólo se alinea con los que rechazan la conexión del control y la sanción, sino que atribuye a la función de control unos perfiles precisos a los que da Rescigno (*op. cit.*) a la responsabilidad difusa, pero más correctos, pues el parámetro de verificación es la acción del Gobierno cuya valoración puede desembocar en la responsabilidad.

(14) Sobre la función parlamentaria de garantía constitucional, ANDREA MANZELLA, *op. cit.*, págs. 354-371 (pero este autor distingue entre la función de control y la de garantía constitucional). Véase la crítica de la doctrina de la garantía constitucional en FERNANDO SANTAOLALLA, «La función de control y la ciencia del Derecho constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, tercer cuatrimestre de 1987, págs. 219-241.

ca (15). Y ello es compatible incluso con una tipología como la que presentamos al final de este trabajo fundada en la diversa eficacia jurídica de los diferentes instrumentos de control, ya que esta eficacia jurídica individualizada conlleva unos efectos materiales que en este caso son políticos.

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

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

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

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

---

(15) MANUEL ARAGÓN, «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, núm. 23, primavera, 1986, págs. 9-39. En contra FERNANDO SANTAOLALLA, «La función de control...», *cit.*, págs. 228-238.

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

Es decir, el elemento jurídico nuclear de la relación Parlamento-Gobierno en el sistema parlamentario es la noción de confianza (16), que es la trama que mantiene unido y coherente el sistema lo que explica que la estructura de esa relación esté formada por los siguientes elementos:

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

b) Objetivo: el objeto es la «confianza», es decir, la habilitación para realizar la acción del Gobierno.

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

---

(16) «Il momento centrale del regime parlamentare contemporaneo é l'instaurazione della fiducia» dice MARIO GALIZIA, «Fiducia parlamentare», *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. 17, pág. 388.

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

Llegados a este punto, estamos en condiciones de ofrecer un concepto jurídico del control. Es el elemento instrumental más relevante dentro de la estructura de la relación fiduciaria que vincula al Gobierno con el Parlamento en un sistema parlamentario. O, dicho con otras palabras, *es el conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Parlamento para dar permanencia o continuidad a la relación fiduciaria que ha instaurado con el titular de la Presidencia del Gobierno o con los titulares del mismo a través de la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos materiales del programa de gobierno comprometido por el órgano Gobierno*. El control tiene naturaleza política, carácter instrumental, es permanente, teleológico y se ejerce bajo forma orgánica (17).

Tiene naturaleza política porque se origina en un acto de decisión política cual es el otorgamiento de la confianza al titular de la Presidencia, pero perfectamente formalizado en el Derecho parlamentario moderno. Su naturaleza política no se agota ahí porque la relación fiduciaria engarzada con el Parlamento es igualmente política porque descansa en un parámetro valorable de oportunidad (el programa de gobierno), si bien se renueva con instrumentos y procedimientos jurídicos (los diversos instrumentos parlamentarios de control) y tiene como trasfondo —adonde podría desembocar de forma «patológica»— la responsabilidad (18).

(17) Véase FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 250.

(18) MANUEL ARAGÓN, *op. cit.*, págs. 15-17. Y en general, sobre el tema de la responsabilidad, PILAR MELLADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1988. Más reciente,

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

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

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

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

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

Pero quizá tenga más peso recordar, de entrada, lo que señala Rubio Llorente para quien el control es una perspectiva desde la que se puede analizar toda la actuación parlamentaria (19), es decir, que no deben sustantivizarse las funciones parlamentarias sino relativizarlas en la perspectiva de los fines que persiguen. En tal sentido, la distinción control/orientación es muy relativa y un autor un tanto rígido podría incorporar todos los fines de la orientación en la de control y viceversa. Esto nos lleva a pensar que, admitiendo las concomitancias de una y otra, es posible encontrar una diferencia de cierta relevancia y es el bajo perfil jurídico y político de los instrumentos que sirven a la función de orientación (20).

En el Estado social actual, es el Gobierno el que realiza la acción política y la realiza con la aquiescencia, más que con el impulso, del Parlamento, el cual otorga aquella sobre la base del programa de gobierno que da lugar a concesión de la confianza parlamentaria. Esto quiere decir que si bien el Parlamento puede completar o enriquecer ese programa con nuevas iniciativas que podríamos denominar de impulso y de dirección, estas actuaciones son siempre políticamente secundarias, ya que el contraste de criterios que puede darse entre el Gobierno y el Parlamento tiene como base el programa de gobierno cuya aceptación por este último dio lugar a la relación fiduciaria.

---

(19) FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *op. cit.*, pág. 256.

(20) Sobre estos instrumentos en Derecho español, véase ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 199-233. Igualmente, MANUEL ARAGÓN, *op. cit.*, págs. 25-27.

El análisis de las políticas públicas demuestra que éstas se realizan bien a través de la acción del Gobierno —que el Parlamento debe controlar para comprobar si responden al programa que motivó la concesión de confianza— bien a través de leyes que son de dominio exclusivo del Parlamento con independencia de donde proceda la iniciativa. Esa zona concordante entre Gobierno y Parlamento que responde a la denominación de impulso o dirección es cuantitativamente poco importante en cualquier Parlamento democrático y eso nos lleva a rechazar que el concepto de control aquí expresado pueda coincidir con las nociones de dirección o impulso. Aunque en ocasiones, como veremos más adelante, un mismo procedimiento puede servir para los dos fines.

Por consiguiente, aunque muchos instrumentos y procedimientos utilizados para el control pueden servir también para el impulso y la dirección políticos por parte del Parlamento, en términos conceptuales su dimensión de control es cualitativamente mucho más importante. Imaginemos una Cámara tan poco dinámica que no adoptara ninguna medida de impulso: esta Cámara no se libraría de poner en práctica determinadas medidas de control que son las que le permiten medir el grado de confianza de que sigue disfrutando el Gobierno. Esta consideración nos lleva al último rasgo que hemos predicado de la naturaleza del control, es decir, su forma orgánica, lo que nos obliga a suscitar sus perfiles o elementos subjetivos.

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

Veámos más atrás que en la estructura de la relación fiduciaria existen determinados elementos subjetivos, que son el elemento o sujeto activo que otorga la confianza (el Parlamento) y el elemento o sujeto pasivo que la recibe (el titular de la Presidencia del Gobierno o los titulares del Gobierno, según los ordenamientos). *Mutatis mutandis*, en la estructura de la función de control volvemos a encontrar, de entrada, los mismos

titulares (activo y pasivo) de la relación fiduciaria. Sin embargo, encontramos en este punto algunas derivaciones interesantes que conviene suscitar y más concretamente la posición de la oposición parlamentaria como sujeto legitimado para ejercitar la función de control y, en segundo lugar, la naturaleza del sujeto pasivo de la función o, dicho de otra manera, si el control se ejercita sobre el Gobierno como órgano único o si se pueden desglosar los diversos elementos que constituyen éste (Presidente, Ministros, etc.).

Acerca de la posible disposición o capacidad de la oposición parlamentaria para ejercitar la función de control hay que recordar que aquí se plantea el mismo problema que la doctrina, sobre todo la italiana, ha suscitado respecto a la mayoría con relación al otorgamiento de la confianza. Cuando la doctrina ha indagado acerca de quién otorga la confianza, ha afirmado que esta acción corresponde no a la mayoría parlamentaria sino a la Cámara como órgano, tanto porque es a los órganos y no a sus miembros o agrupaciones de éstos a quienes se imputa un acuerdo como porque, por lo general, las Constituciones no suelen contener referencias a la mayoría parlamentaria (21). Lo mismo puede decirse de la oposición parlamentaria.

La oposición parlamentaria, en cualquiera de las acepciones de oposición-organización y de oposición-función que le da la doctrina (22), no está, efectivamente, contemplada en muchas Constituciones y ni siquiera en muchos Reglamentos parlamentarios. Tiene, como dice Mannino, naturaleza política y no jurídica y esta naturaleza incide sobre la titularidad de la función de control. Y así tenemos, por poner uno de los ejemplos más relevantes, el artículo 66.2 de la Constitución española, ya citado, que atribuye a las Cortes Generales la función de controlar

---

(21) MANNINO, *op. ci.*, págs. 219-222.

(22) Por todos, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1980, vol. 30, págs. 532-561. Véase el conjunto de estudios que ha editado GIANFRANCO PASQUINO con el título *Opposizione, governo ombra, alternative*, Laterza, Bari, 1990.

la acción del Gobierno. El hecho de que en términos políticos los Grupos Parlamentarios de la oposición puedan tener más iniciativas para que se ejercite el control que los Grupos de la mayoría no desplaza la titularidad de la función a la fracción del órgano que adopta esta iniciativa. Incluso, si aceptamos la noción de control aquí formulada se puede decir que la oposición-organización utilizará los diversos instrumentos y procedimientos de control con el fin opuesto a este instituto, es decir, para intentar que quiebre la relación fiduciaria o, si esto no es posible, que la que se establezca en la siguiente legislatura tenga como sujeto pasivo a las personas que se sitúan precisamente en ese momento dentro de la oposición-organización (23). Por consiguiente, la oposición parlamentaria no es titular de la función de control, ya que carece de ordinario de reconocimiento jurídico explícito en los ordenamientos y porque los diversos instrumentos con que se ejercita esta función no están atribuidos, ni siquiera como iniciativa, a una fracción de la Cámara, sino a este órgano en su conjunto (24).

---

(23) Véase J. M. SILVA LEITAO, *Constituição e direito de oposição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1987, pág. 145 (sin embargo, este autor incurre en una cierta confusión doctrinal al atribuir a la oposición parlamentaria la función de control, configurándola como un derecho subjetivo, págs. 138-151).

(24) Esta afirmación puede parecer un tanto formalista, pero responde a un planteamiento estrictamente jurídico que se funda en la distinción de las nociones de control y oposición (tanto oposición-función como oposición-organización) que se confundirían si se atribuyera a la oposición la función de control. Por los mismos motivos, tampoco parece adecuado sostener en términos jurídicos que el control lo ejercita la mayoría aunque políticamente es cierto que sin el concurso de la mayoría no se ejercita el control. Véase, para esta tesis, ANTONIO EMBID IRUJO, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de mayoría parlamentaria», en ANTONIO BAR CENDÓN (dir.), *El Estatuto de autonomía de Cantabria. Perspectivas doctrinales y prácticas*. Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria. Santander, 1994, págs. 257-271 (anteriormente publicado en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, primer cuatrimestre de 1992, págs. 7-30). Es interesante citar el trabajo de JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional* (Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988), donde se rechaza la identificación del control con la sanción, lo que tiene importantes efectos sobre el papel de la oposición dentro de las Cámaras parlamentarias.

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

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

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

ferenciar entre el titular de la función y la estructura compleja que puede tener este titular.

Resulta, en efecto, que desde el punto de vista del sujeto activo de la función de control, este sujeto es un único órgano que es la Cámara (o en algunos ordenamientos las dos Cámaras). Este órgano es de naturaleza compleja (órgano de dirección, Comisiones, Grupos Parlamentarios, parlamentarios individuales) por lo que nos encontramos ante una función única, un titular único y una pluralidad de órganos que efectúan la función la cual se imputa exclusivamente a la Cámara como órgano único y complejo. En todo caso, como señalábamos en el apartado anterior, parece cierto que el ejercicio del control tiene forma orgánica ya que no puede ser realizada por los miembros individuales de las Cámaras sino por el órgano parlamentario en su conjunto.

Desde el punto de vista del sujeto pasivo de la función, en fin, conviene reiterar que la relación fiduciaria es establecida por el Parlamento no con el órgano Gobierno sino con el titular de la Presidencia del Gobierno o con el conjunto de los titulares de los Departamentos ministeriales, según los ordenamientos. Pero en uno y otro supuesto entra en juego un principio político que muchas Constituciones han juridificado, el de solidaridad gubernamental, de modo que la imputabilidad personal de la relación fiduciaria, y por ende, de la función de control que está al servicio de ésta, se extiende al conjunto del Gobierno como órgano complejo. El control sobre el Presidente del Gobierno se amplía así a todos los miembros del Gobierno y eso incluso en los ordenamientos en donde el otorgamiento y la retirada de la confianza se concentra en el titular de la Presidencia. Y todo ello en virtud de un artificio jurídico como es el principio de solidaridad gubernamental que se encuentra ya en la Ley francesa de 1875, relativa a la organización de los poderes públicos, y que se ha generalizado en los ordenamientos de los sistemas parlamentarios (25).

---

(25) Véase MARÍA LUISA MAZZONI HONORATI, «Sfiducia individuale e res-

## 4. ¿CONTROL PARLAMENTARIO EN SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS? (26)

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

Una primera vía de superación de este problema sería la noción de responsabilidad difusa que ha formulado Giuseppe Ugo Rescigno y que otros autores denominan responsabilidad política en sentido lato (Guarino, Crisafulli) (27). Para aquel primer autor, al lado de una responsabilidad política institucional existe otra de naturaleza difusa caracterizada por la existencia de mecanismos institucionales que, a partir de la libertad de crítica de los ciudadanos, transforman los equilibrios políticos y pueden determinar incluso la remoción extraparlamentaria de

---

ponabilità governativa», *Diritto e Società*, nuova serie, núm. 2, 1988, págs. 325-346.

(26) Esta interrogante no excluye, como es obvio, el control del Jefe del Estado sobre el Gobierno en algunos sistemas presidenciales, pero con un alcance jurídico distinto, pues ya no es en el marco de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento sino en el más específico de la función de garantía constitucional. Véase LIVIO PALADIN, «La funzione presidenziale di controllo», *Quaderni costituzionali*, año II, núm. 2, agosto 1982, págs. 309-327.

(27) GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *op. cit.*, págs. 113-130.

los gobernantes. Está claro que esta responsabilidad difusa carece de toda dimensión jurídica y que trae causa más bien de la acción de la opinión pública y de la complejidad de las relaciones inter e intrapartidistas. Pero si trasladamos este tema al mundo del Derecho veremos que si bien no falta la eventual sanción, está sin duda alejada de la relación jurídica que une al controlador y al controlado y falta también el parámetro que mide la ruptura de confianza entre ambos órganos. Es un elemento de cierta importancia en el ámbito político, pero jurídicamente irrelevante.

No es irrelevante, por el contrario, si se nos permite elaborar un razonamiento inductivo, recordar algunos datos normativos que nos proporciona el Derecho comparado. Por ejemplo, en la Constitución de Estados Unidos encontramos que el Senado dispone del derecho al *impeachment* del Presidente (artículo I.I.6), el Congreso en su conjunto tiene poder presupuestario y tributario (artículo I.VIII y VIII.1), aprueba los tratados y el nombramiento de determinados altos cargos federales (artículo II.II.2) y en fin recibe el mensaje anual del Presidente sobre el estado de la Unión (artículo II.III) (28). Y en la Constitución mejicana tenemos diversos mecanismos de relación entre el Presidente y el Congreso entre los que habría que citar el poder tributario y presupuestario del Congreso (artículo 73.VII y XIX), la aprobación por el Senado de determinados nombramientos propuestos por el Presidente en el campo de las relaciones internacionales (artículos 76.II y 89.III) y el deber

---

(28) Acerca de la posición del Presidente de Estados Unidos respecto al Congreso, LAURENCE H. TRIBE, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, Mineola, N. Y., 1988, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 213-243, 285-296, 362-374; también WILLIAM F. WEST y JOSEPH COOPER, «Controllo del potere legislativo o supremazia presidenziale: due modelli contrastanti per il controllo burocratico». *Problemi di Amministrazione Pubblica*, año 16; núm. 1; marzo, 1991; págs. 3-49. En lengua española, JUAN DE LA CRUZ FERRER, «El control parlamentario de la Administración en el sistema constitucional norteamericano», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. II, págs. 963-987.

de los Secretarios de dar cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos, lo que se prolonga con la potestad de ambas Cámaras de convocar a aquéllos y a cualesquiera otros altos cargos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que les concierna (artículo 93). Además, este mismo artículo prevé el establecimiento de comisiones de investigación acerca del funcionamiento de dichos organismos. Por otro lado, el Congreso nombra Presidente interino, provisional o sustituto (artículos 84 y 85), califica si existe causa grave en la renuncia que presenta el Presidente (artículo 86) y le concede permiso para ausentarse del territorio nacional (artículo 88) (29) (30).

Sin necesidad de extendernos a ordenamientos similares, sobre todo iberoamericanos (31), la conclusión de los elementos que contienen los textos constitucionales de Estados Unidos y de México es bastante clara. Sin que los respectivos Parlamentos dispongan de instrumentos de concesión de la confianza (salvo supuestos excepcionales en México) o de denegación de la misma (excepto la responsabilidad penal en Estados Unidos), el principio de separación de poderes en el presidencialismo no es, ya desde sus orígenes, tan rígido como para impedir la

---

(29) El trabajo de DIEGO VALADES, «Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México», publicado en su obra *Constitución y política*, Universidad Nacional Autónoma de México, D. F., 1994, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 173-205, es sumamente enriquecedor para este punto. Véase además FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, D. F., 1989, 23.<sup>a</sup> ed., págs. 251-267. Con más concreción, JORGE CARPIZO, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, D. F., 1993, 11.<sup>a</sup> ed.

(30) Véase en el número 12, diciembre de 1993, de *Crónica legislativa. Organismo de información de la LV Legislatura de H. Cámara de los Diputados* una extensa información sobre el V Informe del Gobierno presentado por el Presidente Salinas de Gortari.

(31) Sobre la responsabilidad presidencial en los sistemas presidencialistas, es muy completo el trabajo de JAVIER VALLE-RIESTRA, *La responsabilidad constitucional del Jefe del Estado*, Ed. Labrusa, Lima, 1987, págs. 125-190. Además, el volumen colectivo *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. Merece asimismo citarse, como visión general, el trabajo de JORGE ASBUN, *Formas de gobierno en América Latina*, Ed. Universitaria, Santa Cruz de la Sierra, 1991.

creación de una relación fiduciaria atenuada a cuyo servicio está la función de control, que se ejercita con instrumentos y procedimientos diversos al igual que ocurre en los sistemas parlamentarios. Control —conviene destacarlo— de naturaleza política y forma jurídica porque si bien no desembocan de ordinario en la responsabilidad, su eficacia es plena y puede incidir de manera real en la acción política de la Presidencia de la República, que puede ver rechazados ciertos nombramientos y ciertas iniciativas presupuestarias. Y todo ello sin olvidar el efecto más intenso del control que es la no aprobación de las propuestas legislativas, cuya iniciativa corresponde en México también al Presidente (32). Es cierto que esta relación fiduciaria atenuada a que nos referimos puede entenderse también como una relación de colaboración entre el Presidente, es decir, el Ejecutivo, y el Parlamento, relación que no sería continua y que se expresaría en dos fuentes de impulso distintas que a veces coinciden y a veces chocan. En todo caso, en un sentido material, esa función de control sirve de parámetro para medir la confianza que el Presidente y su partido reciben del Parlamento.

Por último queda por resolver la existencia de la función de control en las Cámaras de los Parlamentos bicamerales que carecen de las potestades de investidura y de censura. Sin necesidad de elaborar formulaciones alambicadas, habría que señalar lo que podríamos llamar «control subsidiario», es decir, el conjunto de información y de valoraciones políticas que efectúa la Cámara Alta mediante los instrumentos ordinarios de información no sólo crean responsabilidad difusa sino que además sirven a la Cámara Baja que sí está dotada de mecanismos positivos de responsabilidad. En segundo lugar, mediante los instrumentos más usuales de información se puede ejercer un control que podríamos llamar «de constatación», pues

---

(32) En la misma línea, FRANCISCO RUBIO LORENTE, *op. cit.*, págs. 246-248; igualmente LEÓN MARTÍNEZ ELIPE, «Artículo 108», en OSCAR ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1985, t. 8, págs. 437-440.

allí donde se producen declaraciones de la Cámara Alta tras la utilización de mecanismos informativos de cualquier clase, se puede constatar que el Gobierno está manteniendo o perdiendo la confianza de la Cámara, y ése es el mecanismo funcional de control frente al disfuncional de la moción de censura. En tercer lugar, en fin, a través del procedimiento legislativo o presupuestario, la Cámara Alta puede obstaculizar, y en algunos ordenamientos incluso frustrar, la iniciativa legislativa del Gobierno. En definitiva, si aceptamos que el control sirve para renovar y recrear la relación fiduciaria, las Cámaras Altas tienen medios suficientes para actuar como una alarma que la Cámara Baja oíría o desoiría en su función sancionadora que, vuelvo a repetir, siempre es disfuncional.

##### 5. TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

Antes de trazar una tipología de los instrumentos que sirven para el control, conviene señalar dos rasgos característicos de estos instrumentos. En primer lugar son instrumentos normalmente polivalentes o neutros cuya utilización puede servir a funciones diferentes. Así, por ejemplo, en el Derecho parlamentario español las mociones que se votan en el Congreso de los Diputados tras un determinado debate sirven tanto para la función de control como para la de orientación de la acción del Gobierno e incluso, en algún supuesto y con una intensidad no muy grande, pueden ser el primer paso de la función legislativa. Otro tanto podría decirse, siguiendo también en el ordenamiento español, de la convalidación de los Decretos-Leyes por parte del Congreso de los Diputados, pues si bien algún autor caracteriza este procedimiento como control, y efectivamente se percibe esta dimensión controladora, habría que manejar también su dimensión legislativa ya que de la decisión del Congreso depende que una norma con rango de ley permanezca en el ordenamiento o quede excluida del mismo (33).

---

(33) ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *op. cit.*, pág. 217. Sugieren también este carácter polivalente TEMISTOCLE MARTINES, CARMELA DE CARO, VIN-

Otro segundo rasgo a tener en cuenta a la hora de establecer esta tipología es la multiplicidad de fuentes en donde se originan. A veces hay instrumentos de control fijados por la Constitución como ocurre en España con la referida convalidación de los Decretos-Leyes o con las facultades de recabar del Gobierno información y ayuda, reclamar la presencia de los miembros de éste y someterle a preguntas e interpelaciones, pero si vemos otros textos constitucionales de sistemas parlamentarios similares descubriremos que no siempre regulan los mismos instrumentos que sirven para el control. La consecuencia de ello es que la principal fuente que regula la función y los instrumentos de control son los Reglamentos parlamentarios lo que significa, por un lado, que el poder constituyente delega directamente en las Cámaras la regulación de una función que no es interna del Parlamento sino que tiene proyección sobre otro órgano constitucional cual es el Gobierno y, de otra parte, que, al residenciarse en cada Cámara, los procedimientos e instrumentos de control multiplican su variedad, pues en cualquier Parlamento bicameral, tales procedimientos e instrumentos varían notablemente (e incluso en la terminología empleada) de una u otra Cámara. No acaban aquí las fuentes de esta materia, pues la dinámica parlamentaria es tan viva y cambiante que las previsiones reglamentarias se complementan frecuentemente con normas de rango menor dictadas por la Presidencia o por los órganos colegiados de dirección de cada Cámara e incluso por vía consuetudinaria, lo que conlleva que dentro de una misma Cámara los instrumentos de control se apliquen conforme a prácticas algo diferentes en cada legislatura, influyendo mucho en esta variación la composición política de este órgano de una legislatura a otra.

Con estas acotaciones previas, las tipologías a elaborar sobre los instrumentos de control pueden ser muy variadas y de hecho no detectamos grandes coincidencias en sede doctrinal. Puede utilizarse, por ejemplo, una tipología que se base en las

---

CENZO LIPPOLIS y RENATO MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, págs. 411-414.

fuentes de donde emana el control (Constitución, Reglamentos parlamentarios, Leyes, etc.). También podría utilizarse el criterio de la naturaleza jurídica intrínseca del instrumento, es decir, los que sirvan solamente para el control (instrumentos puros de control) o los que se utilizan para una teleología múltiple (instrumentos mixtos de control). Igualmente, en fin, podríamos acudir a un criterio subjetivo, según pudieran ser utilizados por el conjunto de la Cámara, por alguno de sus órganos, por los Grupos Parlamentarios o, aunque es un supuesto difícil, por el parlamentario individual. Hemos preferido, sin embargo, acudir al criterio de la eficacia jurídica, es decir, a partir de los efectos que posee cada instrumento. A esta tipología acudimos, advirtiendo en todo caso que la concepción del control parlamentario que hemos elaborado más atrás excluye del mismo tanto la investidura del titular de la Presidencia del Gobierno como la moción de censura y la cuestión de confianza. Los tres institutos se sitúan conceptualmente fuera de la función de control propiamente dicha, pues el primero es el presupuesto para que se inicie el control, el segundo es el instrumento que pone fin, de forma «patológica» o disfuncional, a la función de control, si bien ésta se deduce a partir de los datos de valoración negativa que emanan del control, y el tercero es una derivación del primero.

Pues bien, a partir de tales supuestos, la tipología de la función que proponemos se conforma de la siguiente manera: a) instrumentos en los que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos; b) instrumentos en los que la decisión parlamentaria conlleva un efecto valorativo inmediato sobre la acción del Gobierno y, por ende, sobre la relación fiduciaria que vincula al Parlamento con el Gobierno; c) instrumentos que proporcionan información y, por ello, la posibilidad de una valoración ulterior del estado de la relación fiduciaria entre ambos órganos, y que no sirven propiamente a la función de control de manera inmediata.

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

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

también estaríamos ante un supuesto de control ciertamente intenso (34).

b) *Convalidación de Decretos-Leyes*. La convalidación o derogación de un Decreto-Ley tras el correspondiente debate en el Congreso de los Diputados se convierte también en un intenso instrumento de control ya que la votación conlleva una valoración acerca de la adecuación o inadecuación de la disposición legislativa de urgencia al programa de gobierno que dio lugar al otorgamiento de la confianza, de tal modo que la valoración negativa de la Cámara acerca de dicha adecuación tiene efectos materiales sobre el plan de acción gubernamental. Por eso, Javier Salas ha dicho con razón que el Congreso de los Diputados, al convalidar o derogar el Decreto-Ley, emite un juicio político sobre la actuación gubernamental (35). Conviene recordar además que en la experiencia constitucional española desde 1978 todos los Decretos-Leyes han sido convalidados.

---

(34) El alcance ilimitable de la potestad parlamentaria de enmienda de los proyectos de ley ha sido señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia 99/1987, de 11 de junio de 1987, F.J. 2.b) (*Jurisprudencia Constitucional*, t. 18). Sobre la necesaria coherencia entre el contenido de las enmiendas y el proyecto de ley enmendado, con interesantes aunque quizá restrictivas consideraciones, véase ANDREA PISANESCHI, «Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia», *Diritto e Società*, nuova serie, núm. 2, 1988, págs. 203-258.

(35) JAVIER SALAS, «Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, t. I, págs. 304-305. Muy interesantes también las consideraciones de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE («El Decreto-Ley en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional», *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 819-870) quien tras rechazar que la convalidación que efectúa el Congreso de los Diputados convierta al Decreto-Ley en Ley, califica esta convalidación como acto de control que, de no superarse, determinaría la pérdida de eficacia de la norma. A su vez, PABLO SANTOLAYA (*El régimen constitucional de los Decretos-Leyes*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 207-210) insiste en su carácter mixto, mitad de control y mitad legislativo, lo que por otra parte coincide con la naturaleza polivalente de la mayoría de los instrumentos parlamentarios. Y este mismo carácter queda claro en IGNACIO ASTARLOA, «Teoría y práctica del Decreto-Ley en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 106, enero-abril, 1985, págs. 97-169.

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

d) *Autorización de prórroga del estado de alarma, autorización para declarar estado de excepción y declaración de estado de sitio a propuesta del Gobierno*. Estos tres supuestos, atribuidos también por la Constitución al Congreso de los Diputados, tienen, como ocurre también con la convalidación del Decreto-Ley, naturaleza mixta ya que además de actos de control *sensu stricto* pueden tener también, por mor de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio más que de la Constitución, un cierto alcance decisorio ya que el Congreso puede introducir cambios en la iniciativa del Gobierno (36), siendo en cambio más dudoso que esta dimensión extra-controladora se pueda considerar normativa ya que las diversas declaraciones son actos que agotan su eficacia y no innovan el ordenamiento. En cualquier caso, este carácter mixto ha hecho que algunos autores consideren estas autorizaciones como actos insertos en los procedimientos para dirigir e impulsar la acción política y de gobierno (37), en tanto que otros las califican como actos de control (38). Ninguna de estas corrien-

---

(36) PEDRO CRUZ VILLALÓN, «El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2; mayo-agosto, 1981; pág. 106-108.

(37) ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *op. cit.*, págs. 211-215.

(38) FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario...*, *cit.*, págs. 371-374; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, «La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», *Revista de Derecho Político*, núm. 11; otoño, 1981; págs. 83-116, con interesantes consideraciones sobre la naturaleza del control político del Congreso.

tes yerra por completo y corrobora la idea antes apuntada de la conexión sin confusión de las funciones de control y de orientación, impulso o dirección.

e) *Autorización para la prestación de consentimiento del Estado en tratados y convenios de especial relevancia.* Bajo esta rúbrica se incluyen obviamente los tratados previstos en el artículo 94.1 de la Constitución, es decir, los que no requieren ley orgánica, pero que no son de tan escasa relevancia como para precisar solamente la simple notificación del Gobierno, es decir, los tratados políticos o militares, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, los que impliquen obligaciones financieras o, en fin, los que modifiquen o derogen normas con rango legal. Estos tratados han de ser autorizados por ambas Cámaras y vuelven a entrar en la naturaleza dual que hemos visto anteriormente, ya que se les puede considerar con alcance legislativo (39), pero sólo en la medida en que son normas integradas en el ordenamiento interno cuya modificación o derogación requiere una decisión de las Cortes Generales, o bien como actos de control en el sentido que se ha utilizado aquí ya que la intervención, como dice Ramiro Brotons, es vinculante en el único sentido de que la derogación de la autorización bloque el camino que seguirá el tratado para su perfeccionamiento, es decir, la forma más intensa de control parlamentario (40).

f) *Acusación a miembros del Gobierno.* La Constitución ha atribuido al Congreso, por mayoría absoluta y a iniciativa de la cuarta parte de sus diputados, la facultad de acusar al Presidente del Gobierno y los demás miembros de éste por traición o por cualquier otro delito contra la seguridad del Estado. Como se ha señalado por algún autor (41), esta previsión cons-

---

(39) FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario...*, cit., págs. 287-291.

(40) ANTONIO REMIRO BROTONS, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 155.

(41) GONZALO RODRÍGUEZ MOURULLO, «Artículo 102», en OSCAR ALZAGA, *op. cit.*, págs. 237-248.

titucional no es más que una condición de procedibilidad para una clase especial de delitos, por lo que en principio estaríamos ante un instituto de naturaleza procesal, por cuanto constituye una muy intensa protección para los miembros del Gobierno contra quienes los particulares no pueden deducir quejas por estos ilícitos, protección que se acentúa con la elevada mayoría que se exige para su aprobación (42). Ello hace tanto más necesario interrogarse sobre la naturaleza jurídica de este procedimiento, es decir, si estamos simplemente ante un elemento procesal penal, ante un procedimiento, bien que atenuado, de protección al Gobierno en cierto modo simétrico a la inmunidad parlamentaria o, en fin, ante un instrumento de control parlamentario. Visto en perspectiva histórica, está claro que es un procedimiento de intensidad algo rebajado, inserto en la responsabilidad penal anglosajona de donde procede el moderno instituto del control parlamentario, pero, como hemos señalado ya más atrás, el elemento histórico no aporta una explicación suficiente. Ahora bien, conectado este procedimiento con el conjunto de la relación fiduciaria que ha instaurado la Cámara, podemos pensar que estamos ante un instrumento reaccional de gran intensidad frente a muy excepcionales actuaciones de los miembros del Gobierno que contendrían un ilícito penal muy delimitado. La mayoría absoluta que la Constitución exige permite a la Cámara resolver la relación fiduciaria deduciendo exclusivamente la responsabilidad política, por lo que el *plus* procesal penal que contiene el artículo 102 hay que entenderlo teleológicamente como un instrumento para pasar a la responsabilidad penal verificando que la confianza no es posible por la comisión de un determinado delito. Por eso, en dicha perspectiva teleológica, el procedimiento de acusación aparece como un instrumento excepcional de control parlamentario que conlleva implícitamente un juicio de valor sobre la relación fiduciaria previamente instaurada. Es más, podría verse incluso como una vía extraordinaria de deducir responsa-

---

(42) Así lo ha visto FERNANDO SANTAOLALLA, «Artículo 102», en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 1415-1421.

bilidades individuales a los miembros del Gobierno, quebrando de forma igualmente excepcional el principio de responsabilidad gubernamental que imposibilita en el ordenamiento español la censura individual a los ministros.

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

a) *Aprobación de proposiciones no de ley, resoluciones, interpelaciones y mociones.* Bajo esta denominación se incluye un conjunto de instrumentos previstos en los Reglamentos de las Cámaras como son las proposiciones no de ley del Congreso de los Diputados, con las que los Grupos Parlamentarios pueden formular propuestas de resolución, las resoluciones que estos mismos Grupos del Congreso pueden presentar con idéntico fin al terminar el debate de las comunicaciones remitidos por el Gobierno, las que se presentan en esta misma Cámara tras el examen de programas, planes e informaciones remitidos por el Gobierno, así como las mociones presentadas en el Senado con la misma finalidad que las proposiciones no de ley del Congreso.

Tienen origen reglamentario y no constitucional, salvo las mociones consecuencia de interpelación previstas en el artículo

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

¿En qué medida son instrumentos de control? Molas y Pitarch distinguen su procedencia, pues si emanan de los Grupos de la mayoría responden más bien a la función de orientación política, en tanto que si los formulan los Grupos Parlamentarios de la oposición pretenderán servir como instrumentos de control aunque difícilmente prosperarán (43). Es acertada esta visión material, pero nos llevaría a que nunca tuvieran carácter de control porque los Grupos de la oposición raramente consiguen que sus iniciativas prosperen. Por eso el tema debe plantearse en otros términos.

Como hemos tratado de señalar, la noción de control no conlleva siempre responsabilidad ni crítica. Se controla para verificar que la acción del Gobierno es concordante con el programa de gobierno que recibió la confianza de la Cámara. En consecuencia, la aprobación de una proposición no de ley aún cuando contenga una resolución de contenido positivo para el Gobierno es un puro acto de control si no persigue otros fines (legislativo, de impulso político). Y una proposición no de ley presentada por un Grupo Parlamentario de la oposición que no llegue a ser aprobada por falta de apoyos será, en términos políticos, un acto de oposición, pero jurídicamente no es nada (44).

No olvidemos, sin embargo, que algunas de estas figuras pueden ser también actos de impulso de la Cámara hacia el Gobierno, pero la diferencia de uno y otro caso se ha de com-

---

(43) ISIDRE MOLAS e ISMAEL E. PITARCH, *op. cit.*, pág. 206.

(44) En el mismo sentido, MANUEL ARAGÓN, *op. cit.*, pág. 17.

probar en la casuística de estos instrumentos (45) cuando se contrasta si el contenido de la moción o de la proposición no de ley versa sobre la acción política que se desprende del programa de gobierno o por el contrario supone una dirección nueva que el Parlamento propone al Gobierno. O, incluso, puede tener contenido normativo, como han visto algunos autores (46), cuando la Cámara insta al Gobierno a remitir un proyecto de ley o a dar una determinada regulación reglamentaria.

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

b) *Aprobación de la cuenta general del Estado y otras actuaciones conectadas con el Tribunal de Cuentas.* La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, ha establecido, junto a otras de menos importancia, dos medidas de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la actividad económica-financiera del sector público del que es responsable el Gobierno. La primera, prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica, consiste en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, que se eleva a las Cámaras con la oportuna propuesta cuya naturaleza está regulada en la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, reformado en este punto

---

(45) Así lo sugiere, aunque para un tema distinto, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 95/1994, de 21 de marzo, F.J. 4, «BOE», núm. 99, 26 de abril de 1994.

(46) JORDI SOLÉ TURA y MIGUEL ANGEL APARICIO, *op. cit.*, págs. 228-231.

por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994. Como el Reglamento de ninguna de las dos Cámaras ha previsto este procedimiento, las Mesas del Congreso y del Senado dictaron el 1 de marzo de 1984 unas normas para su tramitación. La segunda medida de fiscalización está prevista en el artículo 13 de la Ley Orgánica y consiste en la remisión de un Informe o Memorial anual, cuya tramitación está prevista de forma un tanto genérica en el artículo 199 del Reglamento del Congreso y más indeterminada todavía en el artículo 182 del Reglamento del Senado. Por otra parte, la Disposición Transitoria Primera de la referida Ley Orgánica 2/1982 estableció una Comisión Mixta de ambas Cámaras cuyo funcionamiento se ha regulado por las Normas de las Mesas conjuntas de 3 de marzo de 1983.

Desde el punto de vista del control, estos procedimientos no presentan ninguna particularidad. El Tribunal de Cuentas emite sus informes por delegación de las Cortes y el trámite de asunción o rechazo por parte de las Cortes de los informes es Derecho parlamentario interno que no afecta jurídicamente a la función de control propiamente dicha. Lo importante es que de forma directa la no aprobación de la Cuenta General del Estado carece de efectos obstativos sobre la acción política diseñada por el Gobierno y su eficacia radica en constituir un juicio de valor sobre esta acción que puede repercutir sobre la relación de confianza instaurada. Y ello con independencia de las eventuales responsabilidades de carácter incluso penal que podría derivar para miembros del Gobierno.

c) *Control de la legislación delegada.* El artículo 82.6 de la Constitución ha previsto la posibilidad de que, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, las leyes de delegación puedan establecer fórmulas adicionales de control. Sin entrar en el tema del control por parte de los Tribunales de esta clase de normas, que no viene al caso (47). Aquí conviene destacar que

---

(47) Sobre este controvertido tema, IGNACIO DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 189-194.

estamos ante un control político en el sentido, como dice Santaolalla, de una simple información de las Cámaras acerca de la forma cómo se ha ejecutado la delegación (48), información, agregamos nosotros, que incide sobre la valoración que hace el Parlamento sobre la acción del Gobierno, pero sin que suponga perfeccionar la norma, que lo está desde el momento en que el Gobierno ejercita la delegación, ni mucho menos cualquier forma de sanación de vicios (49). Hay pura y simplemente un juicio de valor parlamentario que, aún cuando versara sobre una inadecuada utilización jurídica de la delegación, tendría naturaleza política sin afectar a la validez de la norma (50).

Por otro lado, el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 152, ha establecido, a diferencia del silencio que guarda el Reglamento del Senado, un procedimiento específico para tramitar este control. Ahora bien, algunos autores han puesto en duda su constitucionalidad porque preconfigura una fórmula de control que sólo cada ley de delegación en concreto puede establecer con las consiguientes obligaciones para el Gobierno (51). Sin embargo, materialmente no parece que se pueda ir mucho más lejos de lo que ha fijado dicho precepto reglamentario.

d) *Comisiones de investigación*. En la doctrina española no hay unanimidad sobre la naturaleza de estas Comisiones, ya que diversos autores, como Santaolalla o Lucas Murillo de la Cueva, se inclinan por considerarlas meros instrumentos de in-

---

(48) FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario...*, cit., pág. 368.

(49) En este mismo sentido, JAVIER JIMÉNEZ CAMPO, «El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos», *Revista de Derecho Político*, núm. 10, enero de 1981, pág. 101-105; FRANCISCO BALAGUER, *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1992, t. II, pág. 96.

(50) Véase TOMÁS QUADRA SALCEDO, «La delegación legislativa en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución española...*, cit., especialmente págs. 393-395, donde resalta que estos instrumentos no jurisdiccionales de control tienen más utilidad política que jurídica.

(51) IGNACIO DE OTTO, *op. cit.*, pág. 190; JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ y EMILIO SUÑE, «Artículo 82», en OSCAR ALZAGA (dir.), *op. cit.*, t. 7, pág. 111.

formación (52), en tanto que otros las definen como instrumentos de control (53). El debate en sí no es demasiado trascendente a causa de que la primera tendencia no duda en señalar que el encuadramiento de estos órganos como instrumento de información no impide su posterior instrumentalización para la función de control. Además, la redacción del artículo 76 de la Constitución no permite vislumbrar su naturaleza específica. Ahora bien, el procedimiento establecido en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, que prevé la posibilidad de debatir en Pleno las conclusiones de aquéllas, hace pensar que estamos ante una forma relativamente intensa de enjuiciamiento del Gobierno (aunque no sólo del Gobierno) que, si bien no obstaculiza la acción de éste, al menos aporta elementos políticos para valorar el estado de la relación fiduciaria establecida. Por eso consideramos que deben insertarse en los instrumentos de control del Gobierno.

**C) Instrumentos que proporcionan información para una ulterior valoración de la acción del Gobierno.** A diferencia de los instrumentos examinados en apartados anteriores, estamos aquí ante un conjunto de institutos difícilmente insertables en la función parlamentaria de control. Los citamos, sin embargo, y de modo sumario, para recordar que la información aportada a la Cámara puede ser utilizada para el ejercicio del control. Dichos instrumentos, en Derecho español, están constituidos por las preguntas orales o escritas, las interpelaciones (pero no las mociones a que pueden dar lugar), las peticiones de información al Gobierno, la información que proporciona el

---

(52) FERNANDO SANTAOLALLA, *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Edersa, Madrid, 1982, así como su *Derecho parlamentario...*, *cit.*, págs. 415-425; PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, marzo de 1986, págs. 143-173, con algún matiz respecto al primero.

(53) JOAQUÍN GARCÍA MORILLO, *El control...*, *op. cit.*, pág. 176 y sigs.; MA-MUEL ARAGÓN, *op. cit.*, pág. 33.

Gobierno sobre la conclusión de tratados no incluidos en el artículo 94.1 de la Constitución, la información también proporcionada por el Gobierno sobre la declaración de estado de alarma, y por último las comparecencias de miembros del Gobierno (54) y la remisión que éste puede hacer de comunicaciones, programas y planes. Conviene insistir que este conjunto de procedimientos son meramente informativos y no de control no porque no den lugar a debates parlamentarios –pues todos tienen previsto algún tipo de debate por escueto que resulte–sino porque ninguno contiene, por sí mismo, un pronunciamiento o acuerdo de las Cámaras como órgano, si bien ulteriormente éste se puede producir, en cuyo caso sí que entraríamos en el ámbito de la función de control. Y ello porque la función de control es orgánica y no individual por lo que la actividad de control de los parlamentarios puede servir bien como iniciativa para la acción de la Cámara bien para la información que sirve para la función de control.

## 6. CONCLUSIONES

La naturaleza jurídica del control parlamentario, así como la tipología de los procedimientos e instrumentos que están a su servicio se ha visto enturbiada por varias circunstancias. En primer lugar, por su origen histórico, pues, conectado en el mundo anglosajón con la responsabilidad penal de los titulares del Gobierno, ha dado lugar a que se conciba el control más como un medio de hacer efectiva la responsabilidad ministerial que como un procedimiento que se pone al servicio de la permanencia de la relación fiduciaria instaurada entre el Parlamento y el Gobierno.

---

(54) Otro instrumento informativo nacido en una costumbre parlamentaria es la comparecencia de altos cargos del Gobierno (Subsecretarios y Directores Generales) ante las Comisiones de Presupuestos de las Cámaras con ocasión del debate del Proyecto de Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Véase SALVADOR MONTEJO, «Los Presupuestos Generales del Estado para 1987. Comparecencia de autoridades y funcionarios», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 27, 1986, págs. 117-121.

Este carácter, que podríamos denominar «conservacionista», ayuda a depurar su naturaleza jurídica respecto a algunos elementos políticos que lleva incorporados necesariamente, pero que han de desglosarse a la hora de establecer los perfiles jurídicos del instituto. Como función propia del Parlamento, el control no está atribuido a la oposición ni tampoco a la mayoría de la Cámara, y menos aún a los Grupos Parlamentarios o a los parlamentarios individuales. Se ejerce, con forma orgánica, por el órgano en su conjunto porque es éste uno de los sujetos de la relación fiduciaria a cuya continuidad sirve el instituto.

Finalmente, como estamos en un ámbito jurídico, la tipología de estos instrumentos ha de elaborarse partiendo de la eficacia jurídica de los mismos. Y como la relación fiduciaria se funda en un programa de gobierno que ha de ejecutar el titular del órgano que recibe la confianza, los instrumentos de control han de clasificarse según sirvan o no para impedir la ejecución del programa, en el bien entendido supuesto de que en este último caso comportan también una eficacia que no es tanto sobre la prosecución material de la acción del Gobierno sino con un alcance valorativo inmediato sobre dicha acción. Esta valoración, como toda forma de control, es orgánica, y es lo que diferencia precisamente a los procedimientos e instrumentos de control de los de carácter informativo, aún cuando éstos sean ulteriormente reconducibles al ejercicio del propio control.