

casi siempre se acomodan mejor con los medios que con los extremos?

Harrington, en su *Oceana*, ha examinado también cuál es el más alto grado de libertad a que puede llegar la constitución de un Estado. Pero de él puede decirse que no ha buscado esa libertad sino después de haberla desconocido y que ha edificado Calcedonia teniendo ante sus ojos la costa de Bizancio.

CHARLES DE MONTESQUIEU

Traducción
ALEJANDRO RAMELLI ARTEAGA

* CHARLES-Louis DE SÉCONDAT, barón de LA BRÉTEUILLE y de MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes* [1748], capítulo vi del libro xi, *De la Constitución de Inglaterra*.

1. Como en Venecia.

2. Como en Atenas.

3. Magistrados que el pueblo elegía todos los años (véase ESTEBAN DE BIZANCIO).

4. Se podía acusar a los magistrados romanos después de su magistratura. Véase en DIONISIO DE HALICARNASO, libro ix, la causa contra el tribuno Genutius.

5. *De minoribus rebus principes consultat, de majoribus omnes: ita tatem at ea quorum penes pleben arbitrium est, apud principes pertractentur.*

La función de control en los parlamentos de fin de siglo

El tema de los controles parlamentarios es uno de los más conocidos por la doctrina del Derecho parlamentario. Recorrerlo de nuevo con el propósito de ofrecer una contribución innovadora estaría fuera de lugar. Prefiero, por tanto, intentar un ensayo de reconstrucción de las diversas figuras de control, anteponiendo algunas reflexiones críticas sobre los momentos problemáticos de la intervención parlamentaria.

I. FACTORES DE CRÍTICA DEL SISTEMA DE CONTROLES

Cuando nos aproximamos al fin del milenio, los controles parlamentarios permanecen inalterados desde el punto de vista conceptual, en la medida en que permanecen invariables los principios identificadores de las formas de gobierno del Estado con separación de poderes en lo que respecta, en particular, a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo.

En una acepción amplia, el control recuerda la primacía del órgano asambleario frente al ejecutivo, preeminencia que es consecuencia de su directa emanación de la soberanía popular. En este sentido, el control evoca la sumisión del gobierno a

la superioridad parlamentaria y unifica el poder de dirección del parlamento y los poderes de verificación de la observancia gubernamental de las directrices parlamentarias.

Sin embargo, como tendremos ocasión de recordar, la genérica noción de control contiene en sí potencialidades mucho más ricas, que se manifiestan en formas más complejas de la función global de participación en el poder político estatal que es propia de las asambleas parlamentarias.

Si la noción teórica de control ha permanecido inalterada en la sustancia, aunque haya podido cambiar su valoración interpretativa por parte de la doctrina del Derecho parlamentario, algunas de sus condiciones y las modalidades de su ejercicio real han experimentado transformaciones.

Las justificaciones del cambio al que nos estamos refiriendo se deben tanto a transformaciones dependientes de las innovaciones tecnológicas, cuanto a las que obedecen a la introducción de concepciones restrictivas o extensivas de la función de la institución parlamentaria.

Las innovaciones debidas al progreso de las técnicas informativas han consentido el acceso de los órganos parlamentarios y

de los miembros del parlamento a fuentes de conocimiento sin depender de previas determinaciones volitivas del gobierno y de la administración.

Más interesante, desde el punto de vista de la interpretación de la actual función de la institución parlamentaria, es la lectura de los nuevos equilibrios que se han producido en las relaciones de poder entre los órganos constitucionales, entre las instituciones centrales del Estado y las autonomías políticas territoriales y entre las mismas instituciones y organizaciones interestatales:

1) En el interior del Estado se ha consolidado en algunos ordenamientos la desconfianza frente a la "democracia de partidos", el "Estado de partidos". Las críticas dirigidas desde diversos ángulos a las degeneraciones partidocráticas han influido también sobre la confianza ilimitada en la institución parlamentaria en cuanto sede visible del poder de los partidos o del "sistema de partidos". La institución parlamentaria es el momento de contacto entre la organización estatal y el conjunto de asociaciones políticas presentes en las cámaras a través de los "grupos parlamentarios" que regulan los reglamentos de las asambleas y reconocen las mismas Constituciones. Es, pues, comprensible que la insatisfacción hacia la partidocracia se refleje en insatisfacción frente al parlamento como institución. Y así como entre los motivos de insatisfacción ha emergido el del comportamiento faccioso o el de la excesiva tendencia de los partidos a cuidar de intereses de parte, se ha procedido a sustraer del órgano controlado por los partidos algunos aspectos de la función de control vinculados a la garantía de los derechos. Esto explica probablemente el fenómeno de la institución de autoridades públicas formadas, ciertamente, con el con-

curso parlamentario, pero dotadas de independencia funcional, a las que se les encarga el control sobre importantes sectores de la administración estatal.

Tales autoridades se denominan genéricamente autoridades administrativas independientes. Mediante esta denominación se ha querido identificar un fenómeno heterogéneo cuyo común denominador está constituido, por un lado, por la posesión por parte de esas autoridades de un grado más o menos amplio de independencia y, por el otro, por el ejercicio de poderes de control y de regulación de intensidad y consistencia variables. En consecuencia, pueden existir en los diferentes ordenamientos administraciones con distintos grados de autonomía, así como autoridades con fuertes poderes de decisión y de control y autoridades cuyo poder se encuentra en los límites de la persuasión moral.

Una vez establecida esta premisa, cabe incluir en esa categoría general las *agencies* estadounidenses, órganos dotados de poderes cuasi legislativos o cuasijudiciales, las *autorités administratives indépendentes* del ordenamiento francés, los *quangos* (*quasi autonomous non governmental organizations*) británicos, los *minister freien Raums* (o espacios libres de control gubernativo dentro del mismo poder ejecutivo) elaborados por la doctrina alemana, el modelo español, todavía incierto y en vías de realización del *Estado neutral* y, por último, las autoridades administrativas independientes del ordenamiento italiano.

En general, las autoridades en cuestión desempeñan su función de control y de regulación dentro de alguno de los grandes sectores de actividad de relevancia pública. Si bien no siempre son coincidentes en unos y otros ordenamientos, en general y de modo tendencial, conciernen a:

a) las actividades económicas y financieras;

b) las relaciones entre administraciones y ciudadanos;

e) la libertad de información y el ejercicio de actividades tecnológico-científicas.

En el ámbito del primer sector, en el que subyace la protección del valor constitucional de la libre iniciativa económica y del ahorro, entran todas aquellas autoridades nacidas en los diferentes ordenamientos para la tutela de la competencia (*la Federal Trade Commission* en Estados Unidos, *el Conseil de la concurrence*, en Francia y el Consejo de la Competencia en Portugal, la Oficina Federal de los Cárteles y la Comisión de los Monopolios en Alemania, la Autoridad Garante de la Competencia y del Mercado, en Italia) y aquellas otras cuya actividad se dirige a garantizar el control y el correcto desarrollo de las operaciones bancarias, de bolsa, de seguros (como el coNSOB y el ISVAP y, según parte de la doctrina, el Banco de Italia, en Italia, la *Commission de Bourse*, la *Commission de controle des assurances* en Francia, la *Security Exchange Commission* en Estados Unidos).

Pertencen al segundo sector tanto las autoridades cuya actividad se dirige a la garantía de la buena administración y de la transparencia administrativa, como la CNIL (*Commission Nationale Informatique et Libertés*), la CADA (*Commission pour l'accès aux documents administratifs*), cuanto instituciones encargadas de verificar la corrección de los procedimientos electorales (la *Commission de sondages*, la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*) todas ellas en Francia.

En fin, en el ámbito de la tutela de la libertad de información, de la comunicación y de la regulación informática, exis-

ten más tipos de autoridades, tales como el Garante para la Radiodifusión y la Edición italiano, la *Federal Communication Commission* estadounidense, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*, el *Conseil Supérieur de l'Agence France-Presse* de Francia.

En Italia, la creación de tales autoridades se ha verificado también en sectores diferentes de los anteriormente citados, como es el de obras públicas, donde existe la Autoridad para la vigilancia de las obras públicas a la que se refiere la ley 109 de 11 de marzo de 1994.

El rasgo que permite reunir en la categoría única de autoridades administrativas independientes las diversas tipologías de entes antes citados afecta no sólo a su aspecto organizativo (o sea, su independencia), sino también al funcional. Es decir, a su cometido orientado tanto a la garantía de los derechos, cuanto a la adquisición privilegiada de información y al control-condicionamiento de la actuación de las administraciones públicas.

En la práctica, las autoridades independientes marcan la tendencia a la prosecución de aquella línea de modificación de las concepciones del control parlamentario que comenzó hace tiempo con la institución del ombudsman (fiduciario o comisario parlamentario). Solución híbrida en la que se sumen la función inspectora y la de garantía en el campo específico de la tutela de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos, a partir del presupuesto esencial de la imparcialidad del órgano que, para ser efectiva, debe gozar de independencia funcional del gobierno y también del parlamento.

2) Las funciones de inspección y de garantía respecto de la tutela de derechos, la garantía de la imparcialidad, la posición de independencia del gobierno y del parlamen-

to son características propias de uno de los más antiguos instrumentos jurisdiccionales expresamente encaminado al control. Concebido, en general, como un simple órgano auxiliar del parlamento, ha demostrado en la práctica, sin embargo, una identidad bien precisa y una acentuada tendencia a ejercer de modo autónomo el control. Se trata del Tribunal de Cuentas.

Conviene mencionar la evolución de las funciones desempeñadas, en Italia, por el Tribunal de Cuentas a la vista de la reforma que ha experimentado por obra de la ley 20 de 14 de enero de 1994, y de la ley 24 de 1994 («Disposiciones en materia de jurisdicción y control del Tribunal de Cuentas»). La primera ha instituido las secciones regionales del mismo y la segunda diseña un nuevo modelo de control sobre los resultados de la acción administrativa y sobre la gestión de las finanzas públicas.

El Tribunal de Cuentas ejerce, en condiciones de independencia, una función pública "neutral" de control y de regulación de intereses respecto a los cuales es ajena, en garantía de superiores valores constitucionales, valores que solamente un órgano dotado de autonomía frente a las instancias partidocráticas puede asegurar.

A la vista del modesto uso que el Parlamento ha hecho de los informes del Tribunal, el reforzamiento de los poderes de este último puede ser interpretado, pues, en el más amplio contexto de la comprensión del área de controles parlamentarios.

Como primera conclusión, debe constatar, por tanto, que en muchos ordenamientos se han definido áreas de intervención pública en las que prevalece la exigencia de tutela imparcial de situaciones subjetivas y que se ha considerado que tal tutela debe ser confiada a organismos dotados de poderes de autoridad, pero que, al mismo tiempo, ofrezcan garantías de im-

parcialidad. Dado que la función de control es esencial para la función de garantía, la atribución de competencias de información y de comprobación a las nuevas autoridades ha reducido en consecuencia el ámbito de los controles parlamentarios.

3) La tendencia a trasladar el ámbito de la garantía hacia órganos imparciales puede verse también en el incremento del papel de los tribunales constitucionales que, en ciertas circunstancias, se convierten funcionalmente en instancias de apelación respecto de decisiones políticas legislativas.

El recurso de los parlamentarios de la oposición a los tribunales constitucionales, previsto en numerosos ordenamientos, puede ser valorado (también) como una modalidad a través de la cual se confía a un organismo imparcial, que actúa mediante procedimientos jurisdiccionales, la verificación de decisiones con forma legislativa adoptadas por el gobierno con la colaboración de la mayoría parlamentaria.

En la práctica la activación de los tribunales por la oposición puede ser considerada como una prosecución del control que ésta ejerce sobre la orientación gubernamental que se manifiesta a través de actos legislativos que no han sido impedidos eficazmente en sede parlamentaria. Vienen al caso, a este respecto, el artículo 93, párrafo I, número 2 de la Ley Fundamental alemana de 1949, que concede ese recurso a un tercio de los miembros del *Bundestag*, además de al gobierno federal y al gobierno de un *Land*; el artículo 61 de la Constitución francesa de 1958, que confiere análogo poder a sesenta diputados o sesenta senadores; el artículo 162 de la Constitución española de 1978 que atribuye la legitimación para interponer tal recurso a cincuenta diputados o cincuenta senadores; el artículo 128 de la Constitución portuguesa de 1976 que tras la revisión

experimentada en 1982, permite el recurso ante el Tribunal Constitucional a una décima parte de los miembros de la Asamblea de la República; en fin, el artículo 140 de la Constitución federal austriaca que contempla un recurso semejante ante el Tribunal de Justicia Constitucional por un tercio de los componentes del Consejo Nacional.

a) Un primer factor que es posible apreciar en los ordenamientos mencionados es la contribución ofrecida por los órganos de la justicia constitucional a la definición y determinación de los cometidos que la oposición parlamentaria está llamada a cumplir en cada ordenamiento, así como a la configuración del *estatuto* de la oposición y del *status* jurídico que se le ha de reconocer en el seno del sistema constitucional de referencia. Su labor en este campo no se limita, por lo general, a la puntualización de los presupuestos técnicos contenidos en los textos constitucionales y en las leyes reguladoras del funcionamiento de los órganos de la justicia constitucional que presiden la presentación del recurso por la oposición, sino que asume una connotación de particular relevancia en la medida en que aborda la colocación sistemática y funcional del instituto «oposición» en el orden constitucional.

En efecto, en la hipótesis, la concepción de la oposición como componente esencial del ordenamiento y la identificación de precisos derechos y deberes que le son propios (la experiencia alemana es emblemática en este sentido) tienden a configurar la función opositora como elemento dinámico y de garantía de la forma de gobierno, la cual resulta indefectiblemente caracterizada por ella. En otros términos, la garantía de un *estatuto de la oposición* (y de su operatividad efectiva) está inmediatamente relacionada, desde el

punto de vista descrito, con la *protección de la Constitución* y con la salvaguardia del núcleo fundamental de la forma de gobierno parlamentaria (forma de gobierno de oposición garantizada), centrada sobre la constante e insuprimible dialéctica entre mayoría y minoría.

En un caso particular de entre los indicados (Austria), la potenciación del cometido y de las funciones de la oposición parlamentaria ante la justicia constitucional se encamina a la protección del sistema de reglas convencionales que constituye el fundamento de ese ordenamiento: a la sanción de las violaciones de los preceptos constitucionales perpetradas por la mayoría al aprobar normas legislativas, típica de los sistemas de justicia constitucional vigentes en Alemania, Francia, España y Portugal, sirve de contrapunto la función del Tribunal de Justicia Constitucional austriaco de sanción de las violaciones de las reglas convencionales sobre las que se funda la dinámica política entre los dos partidos dominantes.

b) La función de control y de moderación de las decisiones de la mayoría que realiza la oposición a través del juez constitucional a *nivel horizontal*, esto es entre los actores políticos que actúan en la sede central del sistema constitucional, resulta reforzada ulteriormente en la medida en que se reconozca también a los ejecutivos de los entes autónomos territoriales (Alemania, España, Portugal, Austria) o a las asambleas representativas o fracciones de las mismas (España, Portugal, Austria) la facultad de someter las normas jurídicas al control de la justicia constitucional.

La función crítica que juega de este modo la oposición "federativa" o "regional" (es decir, las fuerzas políticas que, desde sedes descentralizadas, no sintonizan o no coinciden con los partidos en el gobierno

en la sede central) conduce, gracias a los instrumentos que ofrece el sistema de justicia constitucional, a la intensificación de esa misma función también a *nivel vertical*. Es decir, entre actores políticos que actúan dentro de diferentes sujetos en el Estado-ordenamiento. Las fuerzas políticas de mayoría y el gobierno de la sede central se encuentran así sometidos a un potencial doble condicionamiento y control, lo que no deja de dar lugar a fenómenos de sinergia entre la oposición "central" y la oposición «local» o entre oposiciones "locales" políticamente homogéneas.

c) Las oposiciones parlamentarias suelen esgrimir el arma del recurso a los órganos de justicia constitucional durante el procedimiento de formación del acto legislativo, cuando la mayoría tiende a sustraerse a una confrontación dialéctica sobre el contenido a conferir al acto y muestra el propósito de asumir decisiones de autoridad en desprecio de la aportación política de la oposición. La amenaza del recurso al juez constitucional y de la prosecución de la lucha política con medios jurídicos implica, por lo común, una moderación del debate político, una mayor atención de la mayoría a las prerrogativas de la oposición y, en última instancia, la racionalización de las opciones legislativas antes del eventual contradictorio ante el órgano de justicia constitucional, que, en general, las mayorías consideran conveniente evitar en cuanto escenario de una potencial derrota jurídica y política.

d) Particular importancia tiene el recurso de las oposiciones en aquellos casos en que ofrece al juez constitucional la ocasión para pronunciarse sobre la legislación de desarrollo de normas constitucionales concernientes a los derechos fundamentales. En tales supuestos, las impugnaciones de las minorías parlamentarias terminan afectando

a todo el ordenamiento tan pronto dejan de ser consideradas como instrumento reconocido a un sujeto exponencial de los intereses de una fracción del cuerpo electoral y tienden a asumir un significado y una finalidad reconducibles a exigencias de protección de situaciones jurídicas subjetivas y de expectativas de tutela propias de la generalidad de los miembros de la sociedad.

4) La concepción regionalista/federalista ha incidido sobre el esquema organizativo de algunos ordenamientos, confirmando a los entes políticos territoriales una amplia serie de atribuciones sobre el territorio de su competencia. Es evidente que los parlamentos no tienen la posibilidad de interferir con actos de control puntuales en la actuación de los órganos de estos entes, en la medida en que eso choca con las formas de autonomía constitucionalmente aseguradas.

Es posible constatar a primera vista que los parlamentos carecen de medios de control directo sobre la actividad política, legislativa y administrativa de los entes autónomos territoriales. El control sobre los actos de tales entes suele ser jurisdiccional (recursos ante los tribunales constitucionales o ante los órganos de justicia administrativa) por considerarse más seguro para las autonomías el de tipo jurídico.

De todos modos, existen formas de control del gobierno central sobre los actos de naturaleza administrativa. Así lo indica la experiencia de la "inspección federal", prevista en la Ley Fundamental alemana en todos los casos en que los *Länder* son llamados a intervenir en vía administrativa en ámbitos en los que el Estado federal tiene competencia legislativa. Esta inspección puede llegar a coincidir con el general poder de control sobre el respeto del principio de homogeneidad del ordenamiento de

los *Länder* con el federal (artículo 28.2, Ley fundamental) y sobre el respeto de principio, no escrito, de fidelidad.

Más complicada es la posibilidad del configurar formas de control parlamentario sobre los órganos de los entes territoriales. El asunto es complejo. En primer lugar los parlamentos de los Estados regionales y federales, con sus *leyes marco, de orientación o de delegación*, tienen la posibilidad de incidir en la orientación de la competencia legislativa y administrativa regional. Así mismo, pueden comprobar *a posteriori* de qué manera los órganos locales han dado cumplimiento a esa legislación o las modalidades de actuación de los *acuerdos* de colaboración entre el Estado central y los Estados miembros/regiones. Pueden ser significativas, en este sentido, las comprobaciones parlamentarias sobre la forma en que los entes territoriales cumplen las *medidas financieras* tomadas por los órganos centrales que, por lo general, condicionan y dirigen las aportaciones al puntual cumplimiento de una orientación determinada, sobre todo en el campo económico y social.

5) Los poderes de control parlamentario sufren limitaciones en el ámbito de las materias encomendadas a la competencia de los órganos de la Unión Europea. El principio que rige en este campo es el de que los actos de los órganos comunitarios, aunque incidan sobre sujetos de los ordenamientos nacionales, son objeto de control por el sistema de órganos de la actual Unión. No es, pues, imaginable un control de los órganos de los Estados, ni de sus propios parlamentos, que se superponga al que ejercen los órganos comunitarios.

Los controles sobre la actividad comunitaria son mediatos y parciales. Cada parlamento puede controlar la actividad del

gobierno y de sus miembros *en cuanto* partícipes de la actividad de los órganos de la Unión y, en consecuencia, concurrentes, en el seno del Consejo de Ministros comunitario, a la producción de actos formales o al desarrollo de actividades políticas. Este es el único modo en que cabe condicionar las determinaciones adoptadas por los órganos de la Unión en el ejercicio de competencias que les han sido devueltas. La tentativa del parlamento nacional de condicionar a los gobiernos mediante comparecencias previas y orientaciones dirigidas a los ministros que participan en las reuniones comunitarias se hace cada vez más insistente. La percepción de la insuficiencia de la función de control efectivo del Parlamento Europeo y la convicción de la persistencia de una insuficiente legitimación democrática de las instituciones de la Unión contribuyen a ello.

Una particular forma de control es la que se refiere a los *proyectos* de actos comunitarios. Tiene lugar cuando los parlamentos proceden a examinar previamente los esquemas de los actos que habrán de ser aprobados y emiten un dictamen o dirigen directrices a los gobiernos al respecto.

6) Los poderes de control parlamentario experimentan tradicionalmente limitaciones en el campo de la gestión de la política exterior y de seguridad. En tal sector es bien conocida la preferencia funcional de los gobiernos que, a través de los ministros responsables de asuntos exteriores y de defensa, gestionan las relaciones internacionales de un modo tan absorbente que es posible hablar de un auténtico «poder exterior» del gobierno. A los parlamentos les competen las decisiones generales de orientación que se toman en conexión con la aprobación de los programas gubernamentales sobre la política exterior y de seguridad, así como los controles sobre la

actividad desarrollada con ocasión de los debates celebrados en pleno y en comisión.

Los límites a los controles parlamentarios se perciben habitualmente cuando se hace referencia a la *naturaleza reservada* de la mayor parte de las cuestiones que afectan a los intereses vitales del Estado y cuando se recuerda que su tratamiento corresponde «naturalmente» a los órganos gubernamentales y que, en absoluto, pueden ser gestionadas por órganos asamblearios, tal como se comprueba por el hecho de que, cuando los parlamentos afrontan tales problemas, son sus comités especializados los que preferentemente se ocupan de ellos y no el *pleno*.

En principio, de todas formas, las actuaciones parlamentarias asumen la naturaleza de actos de orientación general y genérica frente a las actuaciones puntuales del ejecutivo. Son posibles y comunes los procedimientos de información con fines cognoscitivos acompañados de la posibilidad de adoptar actos de orientación, sobre todo en comisión. En la importante y delicada materia de los tratados internacionales, la preeminencia gubernamental resulta del claro predominio de los gobiernos en las fases de la iniciativa, negociación o estipulación. Muchos acuerdos se estipulan de forma simplificada, sin el previo control parlamentario con efecto de autorización; para otros se utiliza la técnica de la ejecución provisional por razones de urgencia. Los tratados más importantes de naturaleza política requieren una autorización preliminar a la ratificación que es considerada habitualmente como acto de control o control-orientación. Sin embargo, es sabido que el parlamento no puede enmendar la iniciativa gubernamental, aunque sí está en su mano aceptar o rechazar en bloque el texto negociado por el gobierno.

II. ENSAYO DE RECAPITILACIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE LOS CONTROLES

Después de haber anticipado algunas notas sobre los elementos que parecen incidir en los aspectos orgánicos de los controles, trataremos de ofrecer una reconstrucción de la tipología de la función que habitualmente recibe el nombre de control.

Previa a una reconstrucción sistemática de los controles parlamentarios, tal como éstos se configuran en la experiencia contemporánea de los ordenamientos de derivación liberal, es la correcta identificación de la noción misma de "control", que, a menudo, se utiliza genéricamente y en sentido no técnico. En efecto, en esos casos se usa para aludir a la variada tipología de los instrumentos que se consideran funcionales para el desarrollo de las actividades parlamentarias y estrictamente inherentes a la posición de las asambleas electivas en el sistema democrático.

A nuestro entender el control parlamentario se sustancia en una valoración crítica de la actuación del gobierno, eventualmente (sólo eventualmente) acompañada de la sanción política de la retirada de la confianza parlamentaria. Además, el control parlamentario es, por principio, un *control político* y, por tanto, no se construye como una simple actividad dirigida a comprobar si la actuación gubernamental se corresponde o no con los compromisos programáticos del gobierno (tal como se intentará recordar más adelante).

Si se acepta este planteamiento, la función de control político en sentido técnico se diferencia, al menos lógicamente, de una más amplia y omnicomprensiva función de control que en realidad coincide con una función de colaboración entre el parlamento y el gobierno, característica de los ordenamientos democráticos de derivación liberal con separación de poderes.

En esta acepción más amplia cabe incluir:

a) El conjunto de actividades informativas dirigidas a suministrar al parlamento los conocimientos indispensables para que pueda adoptar decisiones y, eventualmente, encaminadas, de modo específico, a obtener datos para comprobar la correspondencia de la acción del gobierno con las orientaciones parlamentarias (*función de información e inspección*);

b) Actuaciones que, aun tradicionalmente encuadradas en la función de control parlamentario, en realidad expresan *formas de cogestión o codirección* entre el gobierno y el parlamento en el desarrollo de una determinada actividad;

c) Las actuaciones de orientación y valoración crítica dirigidas a condicionar la acción gubernamental y, eventualmente, a hacer valer frente a las cámaras la responsabilidad política del colegio gubernamental o de alguno o algunos ministros en particular (*función de orientación y función de control político*);

d) Las actividades inspectoras inherentes a la llamada justicia política del parlamento.

Las modalidades a través de las que tienen lugar las actividades que se acaban de mencionar adquieren diferente relieve según se atribuyan a la asamblea parlamentaria *en cuanto órgano constitucional*, a sus *componentes* (mayoría y minoría y, en especial, minorías de oposición), a *parlamentarios que actúan individualmente* o a *grupos* de parlamentarios. Además, no es ocioso recordar que la cuestión de los controles asume un significado distinto según se refiera a una forma de gobierno en la que prevalezca el órgano gobierno o a otra en la que predomine el parlamento. En efecto, sin que ahora sea posible proceder a reconstrucciones más analíticas, parece

indispensable acudir a la referencia simplificadora que supone la *dicotomía* entre la hipótesis del gobierno-guía y el parlamento ratificador (que presupone una legislación electoral mayoritaria y una nítida contraposición mayoría-oposición-alternancia posible) y la hipótesis consociativa (legislación electoral proporcional), confusión de papeles entre los componentes parlamentarios-estabilidad de los cometidos).

1. *La función de información y de inspección*

En general, la *función de información* consiste en el conjunto de actividades dirigidas a asegurar una información exhaustiva al parlamento para el correcto ejercicio de cualquier función parlamentaria.

Tales actividades tienen, por sí mismas, una naturaleza polivalente: hay informaciones que pueden ser canalizadas, indiferentemente, a un procedimiento legislativo en curso o a uno de orientación; otras se dirigen a hacer valer los poderes parlamentarios de control frente a sujetos políticamente responsables ante las cámaras. Es una idea muy difundida que el parlamento no está obligado a utilizar las informaciones que obtiene exclusivamente para el fin para el que fueron comunicadas. Lo que, ciertamente, no parece admisible es que el conocimiento sea un fin en sí mismo. Es decir, que no esté encaminado al ejercicio de funciones activas.

A diferencia de la más amplia y general función de información, la *función de inspección* se dirige específicamente a facilitar valoraciones y juicios sobre el gobierno; además, está asistida por un sistema de vínculos jurídicos y políticos sobre el gobierno y, en algunos casos, sobre sujetos extraños a los órganos constitucionales.

a) Instrumentos informativos en sentido estricto

Entre los instrumentos informativos se le ha reconocido una importancia particular a las *audiencias (hearings)* de las comisiones del Congreso norteamericano, a partir de cuyo modelo se han introducido en Alemania federal y en Italia. A través de esas audiencias las comisiones escuchan opiniones y reciben información de personas ajenas al parlamento, a las que se considera especialmente cualificadas. Entre ellas figuran quienes dirigen la administración directa e indirecta del Estado. Además, las comisiones pueden llevar a cabo investigaciones para lograr sistemáticamente datos a través de modalidades análogas a las de las encuestas (pero sin los poderes propios de las comisiones de encuesta).

En el cuadro de los instrumentos de conocimiento a disposición del Parlamento italiano, se distinguen las *indagaciones informativas* y las *audiencias legislativas*.

Las primeras, a partir del ejemplo de los *hearings* del Congreso norteamericano, constituyen el principal instrumento inspector del que disponen las comisiones para recoger, directa y autónomamente «noticias, informaciones y documentos útiles» (artículos 144 RC y 48 RS) de cualquier sujeto público o privado sobre un tema determinado que recaiga en la competencia del órgano parlamentario. Recibida la autorización del presidente de la asamblea, la indagación, por lo general, se articula en la adquisición de elementos de conocimiento, en la comparecencia personal y en la elaboración de un documento de conclusiones. Tal documento, según las normas de los reglamentos, debe constituir una recapitulación de los datos adquiridos, una suerte de fotografía del conjunto de la indagación. Sin embargo, de hecho, no es

infrecuente que se introduzcan en ella elementos de orientación política para la acción gubernamental.

En el curso de la indagación es posible, además, obtener elementos de información mediante el recurso a entes como el TSTAT (Instituto Nacional de Estadística) y el CNEL (Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo), que están obligados a colaborar, el primero poniendo a disposición del Parlamento los datos estadísticos y el segundo su propio asesoramiento en materia social y económica.

A la comisión le está vedado ejercer cualquier forma de control político, dictar directrices o proceder a imputaciones de responsabilidad respecto de las personas escuchadas o de terceros, porque eso contrastaría con la naturaleza del instituto.

Los resultados de la indagación, cuya publicidad está garantizada, pueden ser utilizados para las finalidades más diversas por cada uno de los miembros del Parlamento o de la asamblea, o bien no dar lugar a ninguna actuación, en la medida en que la recogida de información tenga por objeto exclusivo el acopio de información sobre un objeto determinado.

Las audiencias legislativas, si bien participan de las mismas justificaciones institucionales que las indagaciones informativas, se diferencian de éstas en que se dirigen a suministrar a las cámaras conocimientos directamente utilizables en el curso de un procedimiento legislativo. Pese a carecer de un preciso fundamento reglamentario, las audiencias legislativas se han convertido en algo frecuente en la práctica: las comisiones recurren a ellas, tanto a la hora de dictaminar cuanto a la de decidir, cuando advierten la necesidad de escuchar otras opiniones para ampliar la base de las informaciones a partir de las cuales se disponen a legislar.

b) Instrumentos de inspección

Los instrumentos de inspección parlamentaria están asistidos de un carácter *coercitivo* susceptible, por lo demás, de asumir diversos grados: desde la simple obligación del gobierno de motivar su negativa a comparecer o a responder a una pregunta o a una interpelación, hasta los poderes de la autoridad judicial que se atribuyen a las comisiones de encuesta. Este tratamiento de autoridad, está, en cambio, ausente en los restantes instrumentos de información hasta ahora examinados. En efecto, éstos operan en un contexto en el que la adquisición de datos se confía sustancialmente al principio de colaboración entre los sujetos públicos y privados y el parlamento.

Entre las posibles clasificaciones de los instrumentos de inspección, parece más oportuna la que los distingue según sea necesaria o no la colaboración del gobierno para su utilización. Necesitan de la disponibilidad del gobierno: la comparecencia del gobierno o de los ministros, las preguntas, las interpellaciones. Prescinden de la colaboración gubernamental: el recurso a las comisiones y la intervención del comisario parlamentario.

-La comparecencia del gobierno

Las normas constitucionales prevén, en ocasiones, la obligación del ejecutivo de comparecer periódicamente en el parlamento para presentar un balance de su propia gestión y consentir, de este modo, el ejercicio del control parlamentario. Tal obligación está prevista, sobre todo, en los regímenes con separación de poderes rígida y compensa, de alguna forma, la ausencia de responsabilidad del ejecutivo ante las asambleas al modo en que existe en los ordenamientos con gobierno parlamentario

(por ejemplo, en los Estados Unidos, el presidente presenta cada año al Congreso el discurso sobre el estado de la Unión; en Suiza, el Consejo Federal presenta a las cámaras el informe de gestión anual, que es discutido en sesión pública, tras su examen en una comisión *ad hoc* en cada una de ellas).

En los ordenamientos con gobierno parlamentario no es indispensable una confrontación anual de esa naturaleza, ya que el parlamento dispone generalmente de otros medios de comprobación respecto del ejecutivo. Sin embargo, no faltan casos en los que tal obligación está prevista en la Constitución y desempeña, al mismo tiempo, una precisa función en el ámbito del sistema: la de consentir el control parlamentario sobre las administraciones públicas (por ejemplo, «el discurso del trono» en Gran Bretaña, Luxemburgo, Países Bajos).

Existe, como regla, un principio difuso en virtud del cual, por una parte, el gobierno, que está presente en la cámara a través de los mismos ministros, puede presentar declaraciones y comunicaciones propias; por la otra, el parlamento puede reclamar la presencia de representantes del gobierno (artículo 64.4 Constitución italiana; artículo 110.1 Constitución española). Las mismas normas constitucionales y los reglamentos parlamentarios prevén que las comparecencias de los ministros puedan tener lugar en las comisiones para aportar aclaraciones respecto de las orientaciones gubernamentales.

La comparecencia de los ministros presupone, en general, un acuerdo con el órgano parlamentario, subordinándose su aceptación y presencia a la exclusión de determinados argumentos o al respeto de ciertos plazos temporales. La comparecencia es uno de los medios de inspección utilizados con preferencia por las comisiones

y resulta ciertamente útil para obtener una información satisfactoria sobre la marcha de un sector, bien sea desde el punto de vista administrativo, bien sea desde el de la política legislativa.

En Italia, por una obligación que se remonta a la Constitución (artículo 64.4), los ministros no pueden negarse a intervenir en la sesión de una comisión parlamentaria. Las mismas comisiones, por otra parte, pueden pedir la intervención de los ministros para requerirles aclaraciones sobre cuestiones de administración y de política respecto de una materia de su competencia particular, así como sobre la ejecución dada a leyes o instrumentos de orientación aprobados por las cámaras (artículo 143.2 RC y artículo 46 del RS).

Además de los ministros, las comisiones pueden solicitar la comparecencia de funcionarios públicos que «dirijan sectores de la administración pública o entes públicos con ordenamiento autónomo» (artículo 143.2 RC). En tal caso, sin embargo, la participación del funcionario debe ser autorizada por el ministerio competente.

Cabe señalar que la aplicación de estas normas se ha extendido también a las autoridades administrativas independientes, como el Garante de la actividad editorial y el Garante de la competencia y del mercado.

-Las preguntas

Constituyen el instrumento más sencillo y más frecuente mediante el que las asambleas pueden requerir aclaraciones o noticias sobre la actuación del gobierno y de la administración. Pueden ser orales o escritas, pero generalmente son escritas para tener mayores probabilidades de respuesta; el ministro o el gobierno pueden responder en el pleno o en comisión; no

comportan la expresión de un voto como conclusión del procedimiento.

Las preguntas no tienen como objetivo tanto conocer los datos de hecho, por lo general ya sabidos, cuanto poner de relieve situaciones que se consideran merecedoras de la atención del gobierno y de la opinión pública.

-Las interpelaciones

Las interpelaciones, al igual que las preguntas, son instrumentos de inspección individual. No obstante, se diferencian de éstas por su contenido y por su mayor eficacia de cara a los fines de control. En efecto, las interpelaciones se dirigen, más que a comprobar un hecho, a contrastar la actitud del gobierno o de un solo ministro respecto de él.

Desde el punto de vista de la eficacia, las interpelaciones abren un debate sobre la orientación del gobierno. Los debates sobre las interpelaciones no concluyen, sin embargo, automáticamente con un voto de la asamblea. Para lograr una votación de orientación política es preciso presentar una moción al respecto (artículo 138 RC).

-Las comisiones de encuesta

La previsión constitucional que contempla la facultad de los parlamentos de crear comisiones temporales de encuesta, con el objetivo limitado de realizar investigaciones exhaustivas sobre asuntos de particular relevancia, está muy extendida (artículo 82 Constitución italiana; artículo 44 Ley Fundamental alemana; artículo 76 Constitución española).

La experiencia de los regímenes parlamentarios ha puesto de manifiesto que las comisiones de encuesta no son instrumentos idóneos para llevar a cabo el control

corriente sobre el ejecutivo. En efecto, si bien es cierto que se habla habitualmente de las comisiones de encuesta como organismos de control político, la verdad es, sin embargo, que su cometido, en los sistemas de gobierno parlamentario, es esencialmente inspector y eventualmente preparatorio de la decisión política de la asamblea, la cual se apoya en el informe final de la comisión.

Aun admitiendo que el poder de encuesta sea connatural a la esencia de los parlamentos, su uso concreto está limitado por el principio de separación de poderes entre legislativo y ejecutivo que asigna a este último la dirección de la administración y reserva al primero una forma de control mediata de ella a través del control político sobre el gobierno. De ahí deriva la preclusión de las formas de control parlamentario ejercidas de modo inmediato sobre la administración y, por tanto, la difundida opinión del *carácter excepcional* de las encuestas parlamentarias y de la temporalidad de las funciones asignadas a estas comisiones. También, se comprende, por estos motivos, la circunspección con la que se procede en cada caso a la creación de una comisión de encuesta: siempre es posterior a la realización de las actuaciones gubernamentales, nunca previa o simultánea. Por otra parte, sólo se recurre a ella cuando la aclaración que se busca no puede lograrse mediante los instrumentos normales de control.

-El comisario parlamentario

En algunos ordenamientos el control político del parlamento sobre el ejecutivo es facilitado por la creación de un órgano dotado de funciones inspectoras al que se denomina "fiduciario" o "comisario parlamentario".

El instituto se manifiesta de diferente manera según sean sus relaciones con los órganos constitucionales: al originario modelo parlamentario del *ombudsman* escandinavo, titular de poderes de inspección sobre la administración y con legitimación para recurrir contra la ineficiencia de la administración pública, se le ha añadido, posteriormente, el modelo del *ombudsman* fiduciario del gobierno y responsable de la inspección de algunos sectores administrativos. El comisario parlamentario es considerado hoy preferentemente una instancia parajudicial que, además de señalar las disfunciones administrativas al legislador y al ejecutivo, interviene, utilizando sus propios poderes de iniciativa y de influencia, en garantía de los intereses individuales que no pueden ser tutelados en sede jurisdiccional o administrativa. No obstante, sigue siendo importante su función inspectora sobre la administración, la cual se concreta en un informe al parlamento.

En la práctica existen ejemplos de *ombudsman* monocráticos o colegiados, nacionales y locales, con competencia general o sectorial, como el comisario parlamentario para las fuerzas armadas alemán.

Conviene subrayar que compete al *ombudsman* sugerir, en sus informes, propuestas de modificación de la legislación vigente.

Al modelo de *ombudsman* monocrático o colegiado -que es un órgano diferente del parlamento aunque esté ligado a él por un vínculo fiduciario y goza de autonomía funcional- se le aproxima la institución de verdaderas administraciones especializadas, dotadas de independencia del parlamento y del gobierno, con competencias complejas, entre las que figuran las de inspección, y que, entre otras cosas, informan al parlamento sobre el resultado de su ac-

tividad (las ya mencionadas *authorities* o autoridades administrativas independientes (Cfr. *supra* 1-1).

2. La inspección a través del tribunal de cuentas

Los tribunales de cuentas pueden ser un importante instrumento de información del parlamento al que transmiten informes sobre la gestión financiera del Estado, tal como está previsto en el ordenamiento español por la ley orgánica 2/ 1982, del 12 de mayo, en sus artículos 10, 12 y 13.

En el ordenamiento italiano, el Tribunal de Cuentas, según se ha subrayado antes, es considerado un órgano auxiliar del Parlamento al que provee de información, en particular a través de la remisión del informe anual sobre la cuenta del Estado y mediante informes sobre la gestión de los entes financiados con fondos públicos. El Tribunal transmite, asimismo, a las cámaras la relación de acuerdos del gobierno que considera ilegales aunque a pesar de ello, por expresa decisión gubernativa, hayan pasado a ser ejecutivos. La experiencia italiana indica, sin embargo, que la mole de información suministrada por el Tribunal raramente es utilizada para controlar la acción gubernamental.

3. Formas de control que suponen una cogestión funcional

Puede resultar interesante recordar la experiencia italiana que muestra cómo, a través de particulares formas de control, en realidad el Parlamento, en un régimen caracterizado por largos años de intensa colaboración entre la mayoría y la oposición, se ha arrogado cometidos de gestión que habitualmente se consideran propios del gobierno.

A este respecto, hay que mencionar la facultad que el ordenamiento reconoce a las comisiones parlamentarias de expresar un *dictamen sobre los actos competencia del gobierno*. Tales dictámenes son preceptivos, pero no vinculantes. Transcurrido el plazo para emitirlos, el gobierno puede proceder. Los reglamentos parlamentarios regulan específicamente las formas de ejercicio de esta competencia "consultiva" que esconde una fórmula de participación con el órgano gubernamental.

Los actos sobre los que recae esta verificación son, en su mayor parte, de orden administrativo (propuestas de nombramiento, borradores de reglamentos, programas plurianuales de actuación en un determinado sector) o legislativo (textos que han de revestir la forma de decreto legislativo). Los titulares de este poder son las comisiones permanentes conforme a sus respectivas competencias o bien las comisiones bicamerales eventualmente constituidas para un propósito determinado.

A través de tales procedimientos, el gobierno, cuando menos, se ve obligado a motivar las opciones que ha escogido o que se propone adoptar.

El sector más delicado en el cual está prevista la interpretación parlamentaria en sede de comisión «consultiva» —aunque, en sustancia, se trate de control y cogestión— dentro de un procedimiento que sigue siendo de naturaleza administrativa es el relativo al *examen de los nombramientos gubernamentales para los entes públicos*. Según la ley 14/1978, el gobierno, antes de proceder a los nombramientos, debe solicitar el parecer de las comisiones permanentes de las dos cámaras que sean competentes en razón de la materia, aportando, junto con la solicitud, los motivos que justifican la candidatura, los *curricula* de los candidatos y el procedimiento se-

guido para su designación «también en relación con los fines y con las orientaciones de la gestión que ha de llevarse a cabo». El dictamen parlamentario no es jurídicamente vinculante y el órgano gubernamental que haya formulado la propuesta es libre de ajustar o no a él. El gobierno, además, puede proceder al nombramiento «transcurridos los plazos establecidos por los reglamentos parlamentarios» aunque la comisión no haya emitido su dictamen.

En los casos en los que el gobierno, como consecuencia del dictamen de una o de ambas comisiones, entienda que debe volverse atrás de la inicial designación, debe repetir el procedimiento consultivo ante las cámaras.

Por lo que se refiere a la eficacia práctica de estos mecanismos, es preciso señalar que la previsión del dictamen parlamentario no ha sido un remedio idóneo para combatir la denominación *lottizzazione* de los cargos a la hora de atribuir la presidencia y la vicepresidencia de los entes públicos. Resulta de todo ello que el dictamen ha quedado reducido a poco más que una formalidad, a pesar de que haya sido mantenido por el artículo 3.1 de la ley 400/1988, el cual, entre otras cosas, ha unificado la forma de los actos de nombramiento (decreto del jefe del Estado expedido a propuesta del presidente del Consejo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente).

La injerencia de las *comisiones de vigilancia* es particularmente intensa. Son las que se dedican a ejercer una actividad de inspección sobre determinados sectores estratégicos de la administración, los cuales se ven así sometidos, además de a la habitual vigilancia gubernamental, a la específica de un colegio parlamentario *ad hoc*.

Las razones que han sugerido su creación son de diferente naturaleza: en sus-

tancia, se entiende que el complemento de formas estables de intervención parlamentaria sobre determinados aparatos administrativos —sobre todo si han sido encomendadas a un órgano bicameral creado por ley—, por un lado aleja el riesgo de fragmentación de la inspección de las cámaras y, por el otro, puede servir para reforzar e integrar el débil control gubernamental.

Posee un especial interés, por el predominio de los aspectos funcionales de la orientación y de la cogestión, la *Comisión parlamentaria para la orientación general y la vigilancia de los servicios radiotelevisivos*, prevista orgánicamente en 1947, creada por la ley 103/1975 y confirmada por la ley 223/1990, de reforma del sistema radiotelevisivo. El órgano establece las orientaciones generales del servicio público de radiotelevisión y resuelve los recursos interpuestos contra los acuerdos de una subcomisión constituida en su seno, regula directamente los programas de propaganda política, orienta y aprueba los planes anuales y plurianuales, formula directrices generales en materia de anuncios publicitarios, informa anualmente al Parlamento (de acuerdo con la ley 206/1993, la comisión no es ya competente para elegir los miembros del consejo de administración de la concesionaria pública; su nombramiento se produce ahora mediante una resolución adoptada de común acuerdo por los presidentes de las dos cámaras).

4. Las funciones de orientación y las de control político

Es preciso recordar, en este punto, las *funciones de orientación y las de control político*. En efecto, estas últimas, en los ordenamientos con gobierno parlamentario, se dirigen a condicionar la acción del ejecutivo y, eventualmente, a exigir su res-

ponsabilidad política ante las asambleas representativas.

Para comprender el papel que desempeña el parlamento en el campo de la orientación y del control político hace falta tener en cuenta la evolución del principio liberal de la separación de poderes: a la tradicional separación entre legislativo y ejecutivo -que permanece desde el punto de vista organizativo- se le ha superpuesto la separación entre mayoría de gobierno, presente en el parlamento y en el órgano gubernamental, y minorías de oposición, que solamente están presentes en el parlamento. En la actual configuración del principio de la separación de poderes, la máxima garantía que ofrecía el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha transformado en la que asegura el control que ejercen las minorías de oposición sobre la mayoría. Naturalmente, mayoría y minoría asumen funciones sensiblemente diferentes según sea el sistema de partidos en los distintos ordenamientos.

Entre las manifestaciones más significativas de la *función de orientación parlamentaria* se cuenta el voto de investidura. En algunos ordenamientos (Bélgica, Italia, Israel), el gobierno, para ejercer con plenitud sus propias funciones, precisa de un voto previo de investidura fiduciaria por parte de la mayoría parlamentaria, tras la exposición de un programa. En tal caso, el voto parlamentario asume el carácter de un acto primario de orientación, condicionante del futuro comportamiento del gobierno.

En todas las formas de gobierno parlamentario, la mayoría puede, en principio, expresar una orientación contraria al gobierno mediante la retirada de la confianza. En algunos casos se combina la decisión de retirar la confianza a un gabinete con la de concedérsela a otro que le sustituye ("cen-

sura constructiva", como en Alemania y en España)

Son interesantes a este respecto las complejas y minuciosas normativas constitucionales de los nuevos ordenamientos de la Europa centro-oriental que someten la remoción del gobierno a la observancia de rigurosas garantías de procedimiento con el evidente propósito de racionalizar y reforzar al ejecutivo. La Constitución rumana, por ejemplo, regula el voto de censura por mayoría absoluta de los dos ramos del parlamento. Además, reserva la iniciativa a un *quorum* elevado (1/4) de los componentes de este colegio ampliado y prevé que la correspondiente moción sea discutida sólo después de tres días desde su presentación. En sentido análogo, la Constitución húngara, por una parte, trata de contener el recurso a la censura consintiendo la disolución de la asamblea que haya votado cuatro veces la censura del gobierno en el curso de un año y, por el otro, obliga a quienes presenten una moción de esta clase a indicar el nombre de la persona destinada a sustituir al primer ministro en caso de que prospere.

De cualquier modo, las cámaras disponen en todos los ordenamientos -incluso en aquéllos que no se ajustan al modelo del gobierno parlamentario- de diversos instrumentos específicos para expresar su propia orientación, los cuales, por lo general, tienden, al mismo tiempo, a condicionar al gobierno: *órdenes del día, mociones, resoluciones, recomendaciones*.

En fin, una parte considerable de la orientación parlamentaria se expresa a través de los *actos legislativos*. No obstante, la diferente condición de las funciones que desempeñan el parlamento y el gobierno influye sobre la configuración de la actividad de orientación bajo la forma de la "ley". En los ordenamientos con separación rígida de

poderes, como los de tipo presidencial, las leyes son actos imputables al Congreso y, por tanto, expresión de una orientación parlamentaria. En cambio, en los regímenes parlamentarios bipolares con predominio del gobierno, las leyes sólo en la forma son expresión de una orientación parlamentaria, dada la posición preferente del gobierno elegido por el cuerpo electoral. En fin, en los ordenamientos multipolares con predominio del parlamento las leyes pueden ser expresión de la orientación parlamentaria y de la gubernamental.

Junto a la fijación de las orientaciones, el parlamento efectúa una actividad de *control político*. Es decir, una comprobación de la actuación gubernamental a la que acompaña la expresión de valoraciones que pueden comportar críticas y pretender un condicionamiento del gobierno o, en algunos casos -solamente en los ordenamientos con gobierno parlamentario-, su remoción cuando haya desaparecido la relación de confianza.

El apuntado dualismo funcional existente entre la mayoría y la minoría parlamentaria, que se añade al tradicional dualismo organizativo entre gobierno y parlamento, no permite mantener por más tiempo una contraposición clara entre la orientación gubernamental y el control parlamentario (es decir, de la totalidad del parlamento). Por otra parte, exige distinguir la función de control de la función de inspección.

En efecto, esta última es, a menudo, premisa indispensable y válido soporte del ejercicio de la función de control, pero, como se ha puesto de relieve, puede ser utilizada también para otras finalidades.

El control, entendido como la posibilidad de limitar la acción gubernamental que va unida a un poder de crítica sobre ella, corresponde básicamente a las minorías de opinión y comporta la exigencia de la res-

ponsabilidad política del gobierno. Lo que no significa, sin embargo, una correlativa posibilidad de remoción del mismo. En efecto, tal sustitución puede ser provocada por la mayoría, la cual, por lo demás, no necesita recurrir al control parlamentario, concebido en el sentido indicado, para limitar la acción del gobierno. La mayoría, a través de la organización del partido, está en condiciones de controlarlo de un modo mucho más eficaz en la tesitura de hacer valer en sede parlamentaria la responsabilidad política de aquél. La disminución del recurso al voto de censura y el carácter extraparlamentario del origen de la crisis así lo demuestra. Además, en el seno del parlamento, el control de la minoría no tendrá nunca por fin principal criticar al gobierno por no cumplir el compromiso asumido con la mayoría en el momento de la aprobación del programa. En realidad, el control político de la oposición no puede construirse según el esquema de una función accesoria respecto de la principal que sería la de orientación gubernamental. El control de la oposición es una función autónoma que tiene finalidades antitéticas, no cooperativas, a las de la función de orientación del gobierno. La noción de "control" es, por tanto, un concepto complejo que se refiere a funciones claramente diferenciadas, aunque emerjan, en sede parlamentaria, con modalidades análogas. En efecto, la acción de examen y verificación que lleva a cabo la mayoría, fundamentalmente fuera del parlamento, tiene como principal parámetro de referencia el programa de gobierno y las orientaciones en él enunciadas, así como sus eventuales actualizaciones. En cambio, la que ejerce la oposición tiene como parámetros, sobre todo, el programa alternativo que los partidos en minoría se han fijado como línea de conducta.

Recordemos, en fin, que, en la práctica parlamentaria, *los mismos instrumentos* pueden ser utilizados de manera que se unan, en el mismo procedimiento, el momento del control, mediante la valoración crítica o favorable de la precedente actuación gubernamental, y el de la orientación, mediante el acuerdo que tiende a dirigir los comportamientos futuros (Cfr. las resoluciones parlamentarias aprobadas al término de debates en los que se discuten los informes de las comisiones de encuesta o del comisario parlamentario; las relativas a la concesión de poderes extraordinarios al gobierno o las destinadas a exonerarlo de eventuales responsabilidades al acabar el estado de crisis; las referentes a la aprobación de los presupuestos o a la autorización para la ratificación de tratados).

5. *La función de garantía constitucional y judicial del parlamento (la llamada justicia política)*

Es preciso distinguir la llamada función de garantía constitucional del parlamento, que se encamina a *salvaguardar las condiciones de normalidad constitucional* en el funcionamiento de los órganos y de las estructuras del Estado, de la actividad de control político-institucional. Aquella se desarrolla frente a sujetos (como el presidente de la república, la magistratura, el tribunal constitucional, las regiones, los sindicatos, los partidos políticos) e institutos (el sistema radiotelevisivo, el régimen de secreto de la actividad de seguridad pública) que no dan lugar, por ejemplo, en el ordenamiento italiano, a relaciones de responsabilidad política ante el parlamento.

Esta función consiste en el desarrollo de procedimientos de inspección que normalmente se detienen en el momento de la valoración de los datos comprobados y tien-

den solamente a activar mecanismos de reacción, sin llegar a desencadenar sanciones institucionales.

Entre los mecanismos de reacción activables, junto con el *selfrestraint* de los órganos inspeccionados y junto a la configuración de formas de responsabilidad política difusa, es posible incluir los procedimientos especiales dirigidos a tutelar concretos intereses democráticos y, más en general, a la defensa de la Constitución (me refiero a las actividades de la comisión para la vigilancia de los servicios radiotelevisivos a la que se ha hecho referencia en el marco de los instrumentos de control/cogestión, y a las del comité parlamentario para los servicios de información y de seguridad para los secretos oficiales y, en particular, a las actividades concernientes al proceso de acusación constitucional).

En los ordenamientos de derivación liberal, las asambleas parlamentarias mantienen, efectivamente, una serie de competencias vinculadas a la función jurisdiccional. Se remontan históricamente al período en el que el parlamento actuaba como tribunal de justicia y la responsabilidad penal de los miembros del ejecutivo precedía a la política. Las posibilidades de intervención parlamentaria varían entre la hipótesis de la competencia exclusiva en materia de delitos cometidos por los titulares de funciones constitucionales (procedimiento de *impeachment* según la Constitución de los Estados Unidos) y el supuesto de la mera competencia de acusación quedando reservado el enjuiciamiento para otra instancia diferente. En este último caso, el parlamento se limita a acusar a un miembro del ejecutivo que será juzgado por la jurisdicción ordinaria (Dinamarca, Finlandia, Bélgica, Holanda, España) o por el tribunal constitucional (Austria, Italia, Alemania).

La Constitución italiana diseña dos procedimientos distintos para los tipos penales imputables, respectivamente, al presidente de la República y a los miembros del gobierno. En efecto, el parlamento, en sesión conjunta, acuerda la acusación contra el presidente de la República que, en el ejercicio de sus funciones, haya incurrido en responsabilidad por delitos de «alta traición» o «atentado contra la Constitución» (artículo 90 Constitución). En cambio, el presidente del Consejo y los ministros son enjuiciados por la jurisdicción ordinaria por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, previa autorización del senado o de la cámara (artículo 96 Constitución, modificado por la ley constitucional 1/1989).

En ambos casos, si bien conforme a líneas procesales distintas, se manifiesta la función parlamentaria de control para la tutela de los valores objetivos de la Constitución.

Con la acusación al presidente de la República el parlamento hace valer la responsabilidad del jefe del Estado por acciones u omisiones realizadas contra sus deberes constitucionales, abusando de los poderes que se le han atribuido legítimamente («en el ejercicio de sus funciones»). Tal acusación puede ser acordada solamente en relación con dos hipótesis de violación constitucional ("alta traición") y "atentado a la Constitución", por lo demás no tipificadas en la legislación penal positiva. El procedimiento de la acusación parlamentaria está regulado por diversas disposiciones: normas de la Constitución y leyes constitucionales, leyes ordinarias, un reglamento parlamentario *ad hoc* y los reglamentos parlamentarios.

A la Corte Constitucional, que actúa en esta circunstancia con una composición ampliada, corresponde el juicio en el que

debe depurarse la responsabilidad penal del presidente de la República. A falta de precedentes, se considera que a la sanción constitucional de la remoción del cargo no debe seguir necesariamente la sanción penal.

En el caso de los delitos cometidos, en el ejercicio de sus funciones por el presidente del Consejo y por los ministros, la ley constitucional 1/1989 requiere el acuerdo, por mayoría absoluta, de la cámara competente (o del senado si el miembro del gobierno no es parlamentario o si se procede contra personas pertenecientes a diferentes cámaras), para comprobar la existencia de causas de justificación constitucional que excluyan el surgimiento mismo de la antijuridicidad del hecho. La valoración parlamentaria debe ser motivada y no es susceptible de revisión.

De manera impropia, el nuevo texto del artículo 96 de la Constitución habla de «autorización para proceder», pero, en su cometido de garantía, el parlamento no se pronuncia, en realidad, sobre una condición de procedibilidad, sino que constata una eximente constitucional que produce efectos extintivos sobre el delito. Los reglamentos parlamentarios confirman la corrección de esta lectura -a diferencia de lo previsto en el artículo 68.2 constitucional- al establecer que la falta de mayoría absoluta para apreciar la concurrencia de la eximente a la que se refiere la ley constitucional 1/1989 equivale a la prosecución del proceso.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Profesor Ordinario de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho de la Universidad de Bolonia

Traducción

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA