

Yamamoto, Hironori:
Instrumentos de control parlamentario.
Estudio comparativo de ochenta y ocho Parlamentos
nacionales
Unión Interparlamentaria, 2007

El control de la acción del Gobierno es una de las principales funciones del Parlamento en el Estado constitucional, en cuanto este tipo de Estado se basa no sólo en la división de poderes, de acuerdo con el principio clásico formulado por Locke, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

La obra que ahora comentamos presenta una visión comparada de los diferentes instrumentos de control parlamentario, realizada por H. Yamamoto en el marco de la actividad investigadora patrocinada por la Unión Interparlamentaria. El estudio se basa en la información remitida en el año 2001 por los Parlamentos de ochenta y ocho países, con sistemas políticos y tradiciones democráticas heterogéneos.

Sobre esta base, la obra adopta un método estrictamente comparado y técnico, sin añadir valoraciones sobre la eficacia de cada uno de los instrumentos que analiza, pero destacando ejemplos particulares de determinados países. Resultan de mayor interés para nuestro sistema los ejemplos de países de nuestra área, en concreto los relativos al Parlamento británico. Con este método, el estudio pretende mostrar el catálogo de instrumentos de control parlamentario más utilizados en el ámbito comparado, y servir de orientación práctica para aquellos que trabajan para fortalecer la posición del Parlamento.

* Letrada de las Cortes Generales.

El origen del control parlamentario es anterior a los partidos políticos, aparece vinculado al mismo origen de los Parlamentos, y por ello frecuentemente, señala el autor, los Reglamentos parlamentarios permiten a los parlamentarios individuales emplear los instrumentos de control. Se contrapone así la figura del parlamentario individual, piedra de toque en la composición originaria de los Parlamentos, a la importancia actual de los grupos parlamentarios, eje del funcionamiento de los vigentes Parlamentos *grupocráticos*, según la denominación adoptada por gran parte de la doctrina.

Antes de entrar a examinar el contenido de la presente obra, es necesario analizar el concepto nuclear de la misma, el control parlamentario. El autor lo define como *el examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación*. Sin embargo, no es este un concepto pacífico, ni en la doctrina ni en el uso práctico del término. Nuestra doctrina diferencia entre el concepto estricto de control parlamentario, defendido entre otros por Lavilla Rubira, quien distingue entre la función de información y responsabilidad política, y deja fuera de la función de control los instrumentos de información del Parlamento; y el concepto amplio, defendido, entre otros, por Rubio Llorente y Aragón Reyes, según el cual el control es una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria. Los Parlamentos de hoy compensan con actividad de control su pérdida de poder legislativo, y ejercen esa función de control, por todos los medios constitucionales y reglamentarios posibles, de acuerdo con la *multifuncionalidad* de los procedimientos parlamentarios de la que habla Rubio Llorente. Sea cual sea el concepto de control parlamentario que adoptemos, la esencia del mismo es, señala Yamamoto, el concepto de poder, ya que, como afirmara Montesquieu en su obra magna, *De l'esprit des lois*, es preciso que continuamente *el poder frene al poder*.

Las características básicas del control parlamentario son su carácter político y público. Es un control político, a diferencia del control judicial, que es un control de legalidad o de constitucionalidad; y público, en cuanto hoy el control político se dirige al electorado, a través de los medios de comunicación que adquieren así un papel crucial en el marco de la sociedad actual, que Sartori calificó de *videocracia*. Este carácter público se conecta con la naturaleza misma de la democracia, definida por Bobbio como el *gobierno del poder público, en público*, ya que, siguiendo una vez más al citado autor, *la publicidad es la mejor garantía de moralidad en la conducta*.

Otro de los puntos conflictivos en la teoría del control parlamentario es la clasificación de los instrumentos a través de los cuales puede ser llevado a cabo. En este caso, nuestro autor opta por su propia tipología y diferencia, de menor a mayor intensidad, entre la petición de información al Gobierno, la petición de aclaración política al Gobierno, la manifestación de opinión del Parlamento y, como último recurso, la destitución del titular de una determinada cartera.

La estructura de la obra es tripartita, siguiendo la clasificación de los instrumentos de control parlamentario que realiza el autor. En una primera

parte, se analizan aquellos mecanismos de control empleados en las comisiones; la segunda parte se refiere a la Cámara, en ella se incluyen todos los mecanismos de control parlamentario que no se emplean en las comisiones; en la tercera y última parte el autor analiza *otras instituciones de control*.

La primera parte, relativa a las comisiones, comienza distinguiendo los dos grandes sistemas de comisiones, el europeo continental y el anglosajón. Pese a sus diferencias, las comisiones ejercen en ambos casos la función de control siguiendo los mismos criterios básicos. Los factores que influyen de manera decisiva en el ejercicio de las funciones de control en las comisiones son, por una parte, la cooperación con el grupo parlamentario mayoritario, y por otra, el monopolio de la dirección de la comisión por dicho grupo. Destaca en este punto el caso del *Public Accounts Committee* de la Cámara de los Comunes, que por tradición, siempre presente en el ordenamiento británico, está presidido por un miembro del principal partido de la oposición.

Dentro de las funciones fiscalizadoras de las comisiones, destaca por encima de todas ellas la función de control presupuestario, en la medida en que la financiación es el medio indispensable para ejecutar la mayoría de las políticas promovidas por el Gobierno. Muchos Parlamentos cuentan por ello con una comisión parlamentaria a la que se encomienda la inspección de la ejecución del presupuesto, que puede ser bien la Comisión de Economía, o una Comisión de cuentas públicas, que no interviene, como sí hace la anterior, en la elaboración de la ley de presupuestos. Las facultades de estas comisiones son diferentes en cada sistema, pero destaca el caso de la Dieta japonesa, donde «toda comisión» está facultada para pedir inspecciones de las cuentas públicas.

Otras cuestiones que son objeto de control en las comisiones son la supervisión de la ejecución de la planificación a largo plazo, sobre todo en materia de Defensa; y materias novedosas como la supervisión de las cuestiones de género, para controlar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979.

Una de las principales vías de control parlamentario en el marco de las comisiones viene dada por la presencia en ellas de los miembros del Gobierno, bien para presentar informes ante las comisiones correspondientes, o bien para responder al llamamiento realizado por una comisión. En este caso, la comparecencia puede ser formal, con carácter general, o bien oficiosa, como ocurre en los Estados Generales de los Países Bajos.

También se prevé en la mayoría de los sistemas comparados la participación de los ciudadanos en las comisiones, al hilo de la actual tendencia a una mayor aceptación de la actuación en sede parlamentaria de los representantes de las organizaciones de intereses en el marco del Estado contemporáneo. Pueden comparecer funcionarios del gobierno, expertos, personas interesadas, como son generalmente los sindicatos, o el público en general, cuando la comisión decide adoptar un carácter abierto, siempre que se le haya atribuido dicha competencia. Otras formas de participación del público son las presentaciones

por escrito, que pueden incluso incluirse en el informe de la comisión; o las reuniones interactivas, tanto dentro como fuera de la sede parlamentaria.

Dentro del apartado dedicado a los informes de las comisiones, cabe hacer una mención a los informes de la minoría. En este punto, la regulación parlamentaria comparada ofrece dos opciones, bien las normas de procedimiento pueden permitir que en el informe se recojan las opiniones contrarias de una minoría calificada, o bien el grupo de la minoría puede elaborar su propio informe. Así, en el Consejo Nacional austriaco, el artículo 42 de sus Normas de procedimiento prevé que si al menos tres miembros de la comisión están en contra del informe acordado por la mayoría, tendrán derecho a presentar un informe discordante.

Uno de los principales mecanismos de control parlamentario es, sin duda, la creación de comisiones de investigación, extendidas hoy en el ámbito comparado al hilo del parlamentarismo racionalizado, según la expresión acuñada por Mirkin-Guetzevich y llevada a la práctica en las Constituciones de la posguerra, que elevan a nivel constitucional lo que antes era regulado por la práctica política o por normas de rango inferior, para otorgar mayor estabilidad a los gobiernos parlamentarios. Las comisiones de investigación pueden crearse, en los sistemas bicamerales, en ambas cámaras, salvo en determinadas cámaras altas que no desempeñan la función de control, así en Alemania, Austria, Polonia y República Checa. En el caso de Eslovenia, la cámara alta no puede crear comisiones de investigación, pero puede ordenar a la cámara baja que las establezca. En cuanto a la legitimación activa para la creación de estas comisiones de investigación, en la mayoría de países objeto del estudio un solo parlamentario puede presentar una moción para que se establezca una comisión *ad hoc* de investigación; en otros, se exige un número mínimo de firmas, mientras que en Rumania y España, los grupos parlamentarios también pueden presentar mociones para que se establezca una comisión de investigación. En sólo siete Parlamentos de Europa una minoría calificada puede exigir que la cámara cree una comisión de investigación, así por ejemplo, en Alemania, donde la Ley Fundamental prevé la creación en el Bundestag de una comisión de investigación cuando un cuarto de sus miembros presente una moción al respecto.

La segunda parte de la obra aborda el análisis de un variado conjunto de instrumentos de control parlamentario, como son los discursos inaugurales o de presentación del presupuesto, las preguntas e interpelaciones, los debates y el voto de confianza.

Las preguntas, parte esencial de la actividad rogatoria dentro de la función de control, aparecen en todos los sistemas analizados como un medio eficaz para hacer rendir cuentas al Gobierno, que está obligado a responder. En cuanto la competencia para plantear preguntas es en general atribuida de forma individual a cada miembro del Parlamento, suele considerarse por ello a la facultad de preguntar como el último reducto en el proceso de sustitución de las facultades del parlamentario individual por su grupo parlamentario, en el marco del citado Parlamento *grupocrático*.

Las preguntas orales son planteadas en la mayoría de Parlamentos, fundamentalmente en los sistemas parlamentarios, en un tiempo reservado —una o dos veces por semana—, siguiendo una vez más una tradición inglesa, la del *question time*, originada y consolidada en el Parlamento inglés en el s. XVIII. En los sistemas presidencialistas, por el contrario, y dada la diferente relación existente entre el poder ejecutivo y el legislativo, es poco frecuente que las normas de procedimiento parlamentario prevean turno de preguntas.

La herramienta de control parlamentario más utilizada, sin embargo, son las preguntas escritas, que aparecen previstas en prácticamente todos los Parlamentos objeto del estudio, salvo en determinados países con sistemas presidencialistas. La respuesta a estas preguntas se hace, como regla general, sólo por escrito, o bien por escrito y también oralmente, en un plazo que suele oscilar entre los dieciséis y los treinta días. Dado que en la práctica, los plazos de respuesta a las preguntas no son siempre respetados, en ocasiones, como en el Reino Unido, se prevé una respuesta inicial provisional dentro del plazo reglamentario, y una respuesta sustantiva posteriormente.

Las interpelaciones tienen, por su parte, una regulación más variada que la de las preguntas, en función de la tradición de cada país, pero prácticamente en todos ellos aparece como una institución diferenciada frente a las preguntas. La principal diferencia radica en el objeto de las interpelaciones, referidas a cuestiones de importancia nacional; y en el sujeto legitimado para presentarlas, que suele ser el grupo parlamentario, porque incluso en los escasos Parlamentos en que el parlamentario individual puede presentar interpelaciones, el grupo parlamentario mantiene el control de las iniciativas de interpelación, así por ejemplo en la Cámara de Representantes de Bélgica.

En cuanto a los debates, generalmente son organizados con el consentimiento de los grupos parlamentarios, pero en ocasiones, como en el Reino Unido, la Cámara de los Comunes cuenta con *días de la oposición* y son los líderes de la oposición quienes organizan dichas jornadas. También en el sistema británico y los ordenamientos que siguen su tradición, destaca la figura de los debates de finalización de la sesión, que suelen durar treinta minutos y en los que no existe limitación material en cuanto a las cuestiones que pueden ser planteadas, lo que podría dar lugar a debates sobre materias importantes desde el punto de vista de la función de control, aunque en la práctica suelen referirse a cuestiones de carácter local.

Dentro de este grupo de instrumentos destacan por último los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, unidos por el autor bajo el rótulo «voto de confianza», en el que se incluyen tanto la cuestión de confianza, como la moción de censura, según los términos de nuestro ordenamiento jurídico.

La moción de censura, tanto contra el Gobierno en su conjunto como contra un Ministro en concreto, aparece recogida en la mayoría de los sistemas parlamentarios objeto del estudio como último recurso, competencia en todo caso de la cámara baja. Los sistemas son diferentes en cada ordenamiento: mientras que en los sistemas de tradición anglosajona, la confianza en el

Gobierno es una cuestión de convención, y el voto de censura puede ser un voto sobre medidas importantes, los sistemas de parlamentarismo racionalizado recogen el voto de censura constructivo. El voto de censura contra un Ministro es admitido en algunos Parlamentos, pero generalmente sólo de manera conjunta con la censura contra el Gobierno.

Dentro de estos mecanismos de *ultima ratio*, y omitiendo otros como el *impeachment*, en los sistemas presidencialistas destaca el autor la revocación o *recall*, mediante la cual el electorado puede poner fin al mandato de cualquier cargo administrativo electo que no cumpla sus funciones a gusto de los electores.

Concluye la obra con una tercera parte, de mayor brevedad, referida a otras instituciones de control, en la que analiza el panorama comparado de figuras como el Defensor del Pueblo o las llamadas *Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

El origen del Defensor del Pueblo, al margen de precedentes remotos, aparece ya en la Constitución sueca de 1809, donde el Ombudsman surge como un mandatario del Parlamento, para cubrir la ausencia de la cámara durante los periodos entre sesiones. En el panorama actual comparado analizado en la presente obra, esta figura está presente en la práctica totalidad de los países, en la mayoría el Defensor del Pueblo depende del Parlamento, siguiendo así el modelo sueco, mientras que un pequeño número, el Defensor del Pueblo rinde cuentas ante el poder ejecutivo, no ante el Parlamento. Precisamente en relación con Suecia destaca el modelo de la Comisión de la Constitución, que guarda una estrecha relación con los cuatro Ombudsman elegidos por el Parlamento, mediante el examen de sus informes y la evaluación de su actuación.

Como figura más actual, aparecen los defensores especializados en cuestiones concretas. La existencia de esta figura viene justificada, en el caso del Ombudsman de las Fuerzas Armadas, por la vigencia en el ejército del principio de obediencia, que puede dar lugar a conflictos entre las libertades y los derechos de los soldados y las órdenes dictadas por sus superiores. Así, por ejemplo, en el Bundestag alemán existe un comisionado para las Fuerzas Armadas, pero no un Defensor del Pueblo con competencia general.

Otra materia en la que se considera en ocasiones necesaria la actuación de un comisionado especial es la igualdad de género, así en Suecia, modelo una vez más en la configuración de esta institución, existe un comisionado para la igualdad de género, encargado de fomentar la protección de los derechos de las mujeres. También las cuestiones étnicas plantean problemas que merecen la atención de esta figura, como en Hungría, donde existe un Defensor del Pueblo para los derechos de las minorías nacionales o étnicas, además del Defensor del Pueblo para los derechos civiles.

Por último, las *Entidades Fiscalizadoras Superiores*, término con el que el autor engloba a las diferentes instituciones de control de carácter externo al Parlamento, tanto un auditor público, individual, como un órgano colegiado, que generalmente, en la mayoría de países de Europa continental, es el Tri-

bunal de Cuentas, con excepciones como determinados países de África, donde es la cámara de contabilidad del Tribunal Supremo quien desempeña esta función.

En suma, presenta esta obra una visión moderna, sintética y amplia a la vez, del panorama comparado de los instrumentos de control parlamentario. Por sus características, podría bien servir como punto de partida para un estudio más profundo de la materia, una de las de mayor importancia dentro del abanico de funciones del Parlamento actual, en cuanto, como ya dijera Ameller —en una afirmación que continúa vigente—, *la fuerza de las Asambleas parlamentarias se mide hoy por la extensión de sus medios de control*.