

EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO (*)

Por ANTONIO VITORINO

SUMARIO

I. LA NOCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO.—II. EL FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO.—III. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA.—V. INSTRUMENTOS DE EXIGIBILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.—VI. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DE TIPO CLÁSICO.—VII. OTROS PROCEDIMIENTOS Y CONTROL POLÍTICOS.—VIII. CONCLUSIÓN.

I. LA NOCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

La relación entre el Gobierno y el Parlamento (Asamblea de la República) en la Constitución portuguesa de 1976 se reviste de una multiplicidad de formas cuya complejidad impone la clarificación previa de la noción de control parlamentario del Gobierno en el sistema político portugués.

No se trata de una determinación fácil. Seguramente son conocidas las divergencias doctrinales en cuanto a la propia noción de control parlamentario del Gobierno. Divergencias a las que no es ajena la naturaleza de los diferentes sistemas de Gobierno que conocemos y que consagran la existencia de instituciones parlamentarias efectivamente participantes en el *policy making power*.

(*) Este artículo fue escrito en mayo de 1987, por lo que algunos datos han cambiado posteriormente.

En última instancia, la concreta relación entre Parlamento y Gobierno se deriva del propio estatuto de la institución parlamentaria en cada sistema político.

En el universo de los sistemas fundados sobre el principio de representación política (democracia representativa), la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante representación política con sede en la institución parlamentaria, que así establece una conexión operativa entre el titular originario de la soberanía y la entidad a la que se confía el Gobierno del Estado.

Esta conexión operativa consiste esencialmente en un papel de mediación política entre la voluntad popular y la acción gubernativa, que legitima y fundamenta la función de control parlamentario de la acción del Gobierno.

En efecto, la relación constitucionalmente establecida entre el Parlamento y el Gobierno se asume como una técnica jurídico-constitucional de garantía y de control de la adecuación de la acción gubernativa a sus fines constitucionales, es decir, a la observancia de la propia voluntad popular. En este contexto, el control parlamentario del Gobierno es un control mediato e interpuesto de los electores sobre los gobernantes.

Los instrumentos que constituyen el control parlamentario del Gobierno integran una verdadera función parlamentaria (tenida por algunos hoy día como la más importante de las funciones parlamentarias). En lo esencial consiste en una función de control de la actividad del Gobierno y de su adecuación a los parámetros establecidos tanto por el texto constitucional como por el propio Parlamento, en el marco del ejercicio de la función de orientación política del Estado.

II. EL FUNDAMENTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

La breve descripción de la esencia de la función de control parlamentario que acabamos de realizar no nos dispensa de una sucinta referencia a las distintas teorías respecto a su fundamento.

Algunos lo encuentran en la consagración del principio de responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento.

En este orden de ideas, el control parlamentario consiste en la verificación de la acción del Gobierno respecto de sus presupuestos jurídico-constitucionales (fines constitucionales y directrices políticas del Parlamento), de lo que se deriva una especial responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y un conjunto de fórmulas consagradas para exigir tal responsabilidad.

La Constitución portuguesa de 1976 consagra en su artículo 193 el principio de responsabilidad política del Gobierno («el Gobierno es responsable ante el Presidente de la República y la Asamblea de la República»), de lo que podemos encontrar manifestaciones en otros artículos de la ley fundamental [art. 166, apartado *d*): «compete a la Asamblea de la República apreciar el programa de Gobierno», y el art. 194, número 1: «El Primer Ministro es responsable ante el Presidente de la República y, en el ámbito de la responsabilidad política del Gobierno, ante la Asamblea de la República»].

Para otros, el fundamento del control parlamentario reside en la facultad parlamentaria de sustituir el Gobierno, es decir, en la particular circunstancia de que la exigencia de responsabilidad se expresa en la dimisión del Gobierno por iniciativa y decisión exclusiva del Parlamento.

La Constitución de 1976 consagra la facultad de dimisión parlamentaria del Gobierno tanto a través del voto de censura al ejecutivo (el art. 197 estipula que la «Asamblea de la República puede votar mociones de censura al Gobierno sobre la ejecución de su programa o un asunto relevante de interés nacional, por iniciativa de una cuarta parte de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones o de cualquier grupo parlamentario») cuanto a través del rechazo de un voto de confianza, en los términos del artículo 196 («el Gobierno puede solicitar a la Asamblea de la República la aprobación de un voto de confianza sobre una declaración de política general o sobre cualquier asunto relevante de interés nacional»).

En los términos del artículo 198, tanto la no aprobación de una moción de confianza como la aprobación de la de censura por la mayoría absoluta de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones implica la dimisión del Gobierno.

Para otros autores, el fundamento del control parlamentario está en la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno, que se expresa en la confianza depositada en el momento de la investidura parlamentaria del Gobierno y en la facultad que asiste al Parlamento de poner término a tal relación de confianza en cualquier momento.

En el caso de la Constitución portuguesa de 1976, el establecimiento de esa relación jurídico-política de confianza se traduce en la revisión parlamentaria del programa de Gobierno, a través de un debate durante el cual, en los términos del artículo 195, cualquier grupo parlamentario puede proponer el rechazo del programa (que exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones) o el Gobierno puede solicitar la aprobación de un voto de confianza (cuya aprobación requiere solamente una mayoría simple de votos). En los términos del artícu-

lo 198, el rechazo del programa de Gobierno implica la dimisión del mismo. Lo que significa que en el sistema constitucional portugués los gobiernos no necesitan, en el momento de la revisión de su programa por el Parlamento, de una confianza afirmativa, es decir, de un apoyo mayoritario, sino solamente de una no desconfianza, es decir, que no haya contra su subsistencia una mayoría absoluta de diputados en pleno ejercicio de sus funciones que apoyen una moción de rechazo de su programa. De aquí resulta que pueden formarse gobiernos con apoyo parlamentario minoritario (o incluso inexistente) desde el momento que gocen de la complacencia o tolerancia de la mayoría absoluta de los diputados.

En este contexto, el requisito de la existencia de una relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno puede traducirse en una mera no desconfianza. Por ello, lo dicho anteriormente, al poner el acento en las expresiones de exigibilidad de la responsabilidad política del Gobierno, ligadas a su propia formación y subsistencia, conducen a interpretaciones extremadamente restrictivas del control parlamentario de la acción del Gobierno. A decir verdad, el control parlamentario puede considerarse incluso como anterior a la exigibilidad de responsabilidad, porque se asienta en un conjunto de poderes cuyo ejercicio contribuye a la posterior formación de un juicio final de responsabilización política del Gobierno y eventualmente a la resolución de la relación de confianza jurídico-política preexistente entre los dos órganos de soberanía.

Se impone, por ello, que lleguemos a una interpretación más amplia del control parlamentario que la distinga de los instrumentos de exigibilidad de la responsabilidad política.

En lo esencial, el control parlamentario del Gobierno es un control político de un órgano constitucional por otro, derivado del principio de separación e interdependencia de los órganos de soberanía (art. 114 de la Constitución; los órganos de soberanía deben observar la separación y la interdependencia establecidas en la Constitución), que se orienta a asegurar que el Gobierno cumpla los fines que constitucionalmente le están fijados, tanto por el propio ordenamiento constitucional como por las decisiones políticas del Parlamento. El fundamento del control parlamentario del Gobierno está, por tanto, en expresión de Joaquín García Morillo, en «la función de garantía constitucional del Parlamento que confiere al legislativo, en cuanto representante del titular de la soberanía, la misión de garantizar el cumplimiento de los fines constitucionales señalados al ejecutivo».

III. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La Constitución portuguesa de 1976 consagra un relevante papel al Parlamento (compuesto por una sola Cámara y denominado Asamblea de la República).

La Asamblea tiene amplias competencias políticas y legislativas (artículos 164, 167 y 168), así como una competencia de control (art. 165) y competencias relativas a otros órganos políticos (art. 166).

En relación con el Gobierno, los actos más relevantes que ha de realizar la Asamblea de la República son los siguientes (siguiendo el orden de enumeración de los arts. 164, 165 y 166):

— hacer leyes sobre todas las materias, salvo las reservadas por la Constitución al Gobierno (competencia particularmente relevante frente al ejecutivo en el caso de elaboración de leyes de bases, cuyo desarrollo corresponderá al Gobierno dentro de los límites de la ley parlamentaria);

— conferir al Gobierno autorizaciones legislativas, cuya iniciativa originaria corresponde exclusivamente al ejecutivo;

— aprobar la ley del plan y del presupuesto del Estado, cuya iniciativa está igualmente reservada al Gobierno;

— autorizar al Gobierno a contraer préstamos y a realizar otras operaciones que no sean de deuda fluctuante y establecer el límite máximo de los avales a conceder cada año por el Gobierno;

— autorizar y confirmar la declaración de estado de sitio y de estado de emergencia mediante autorización del Gobierno;

— autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra y a celebrar la paz, el cual ha de solicitar tal autorización solamente mediante previa propuesta del Gobierno;

— revisar los actos del Gobierno y de la Administración;

— aprobar la declaración de estado de sitio y de estado de emergencia;

— aprobar, a efectos de rechazo de la ratificación o de alteración, los decretos-leyes del Gobierno;

— recibir los presupuestos del Estado elaborados por el Gobierno;

— revisar los informes de ejecución del plan, que el Gobierno debe presentar conjuntamente con las cuentas públicas;

— revisar el programa de Gobierno;

— votar mociones de confianza y de censura al Gobierno.

Con todo, la relación del Parlamento con el Gobierno no se agota en la práctica de estos actos. Consagrados constitucionalmente encontramos otros ejemplos, entre los que es necesario destacar:

— la realización de sesiones de preguntas al Gobierno, en los términos del artículo 180 de la Constitución («se fijarán sesiones en que los miembros del Gobierno estarán presentes para responder a las preguntas y peticiones de aclaración de los diputados, formuladas oralmente o por escrito, que se realizarán con la periodicidad mínima fijada en el reglamento en fechas a establecer mediante acuerdo con el Gobierno»);

— la facultad que asiste a los diputados de constituir comisiones parlamentarias de investigación, en los términos del artículo 181 de la Constitución;

— la realización de interpelaciones al Gobierno en los términos del apartado c) del artículo 183 de la Constitución, «sobre un asunto de política general»;

— el poder de los diputados de ser informados, regular y directamente, por el Gobierno sobre el desarrollo de los principales asuntos de interés público [art. 183, apartado i)].

IV. EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA DE LA REPUBLICA

Como hemos visto, el texto constitucional no adopta con claridad un concepto de control parlamentario del Gobierno que se derive de la organización sistemática de las competencias de la Asamblea de la República. Lo mismo puede decirse del texto del Reglamento de la Asamblea de la República (la versión actual es de 1985), cuya sistemática se distancia del texto constitucional, al consagrar el control parlamentario del Gobierno en el capítulo quinto («Procedimientos de orientación y control políticos»), dentro del título cuarto («Formas de procedimiento»), a la par de otros capítulos referentes al procedimiento legislativo (cap. primero), a la aprobación de los decretos-leyes por ratificación (cap. segundo), a la aprobación de los tratados internacionales (cap. tercero), a los procedimientos del plan del presupuesto y de las cuentas públicas (cap. cuarto), a los procedimientos relativos a otros órganos (cap. sexto) y al procedimiento de urgencia (cap. tercero). Esta sistemática es susceptible de innumerables críticas, que no cabe hacer aquí, y que tienden a subdestacar la ausencia de un criterio uniforme de exposición.

Ciñéndonos a la orientación reglamentaria, analizaremos solamente los

procesos de orientación y control político (cap. quinto) que se derivan de una noción amplia de control parlamentario, fundamentada en tres diferentes tipos de instrumentos que identificaremos en los siguientes términos:

Primer grupo: procedimientos típicos de exigibilidad de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, que comprende:

— la sección primera (arts. 221 a 225 del Reglamento), revisión del programa de Gobierno;

— la sección segunda (arts. 226 a 228), mociones de confianza;

— la sección tercera (arts. 229 a 231), mociones de censura.

Segundo grupo: procedimientos de control parlamentario de tipo clásico, que integran:

— la sección cuarta (arts. 202 a 238), preguntas al Gobierno;

— la sección quinta (arts. 239 y 240), interpelaciones al Gobierno;

— la sección novena (arts. 251 a 257), investigaciones parlamentarias.

Tercer grupo: en este grupo se integran los demás procedimientos de control parlamentario:

— la sección sexta (art. 241), debate sobre asuntos relevantes de interés nacional;

— la sección séptima (arts. 242 y 243), requerimientos;

— la sección octava (arts. 244 a 250), peticiones;

— la sección décima (arts. 258 a 261), informes del Defensor del Pueblo.

Analizaremos a continuación cada uno de ellos.

V. INSTRUMENTOS DE EXIGIBILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD POLITICA

El sistema de Gobierno consagrado en la Constitución de 1976 está comúnmente considerado como formando parte de los sistemas semipresidenciales, sobre la base de un específico modo de relación entre los tres órganos de poder político (Presidente de la República, Asamblea de la República y Gobierno). En lo que aquí nos interesa, el Gobierno es responsable ante el Presidente de la República y ante la Asamblea de la República (art. 193 de la Constitución).

Lo es ante el Presidente de la República porque la elección del Primer Ministro corresponde al Presidente (art. 190.1 de la Constitución), que al elegirlo, entre otras consideraciones, no puede dejar de tener en cuenta el hecho

de que el nombrado debe reunir las condiciones que le hagan posible el apoyo de una mayoría parlamentaria o, por lo menos, no tener en contra una mayoría en la Asamblea de la República.

En términos constitucionales, el programa de Gobierno está sujeto a la revisión de la Asamblea de la República a través de una declaración del Primer Ministro en los diez días siguientes a su nombramiento por el Presidente de la República (art. 195, núm. 1, de la Constitución), siguiéndose a continuación un debate (que no puede exceder de tres días), al término del cual cualquier grupo parlamentario puede plantear una moción de rechazo del programa o el propio Gobierno presentar un voto de confianza. Las condiciones y las consecuencias en ambos casos son distintas.

La moción de rechazo es siempre de iniciativa parlamentaria (y solamente los grupos parlamentarios pueden presentarla): su aprobación exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones y comporta la dimisión del Gobierno (art. 198 de la Constitución). En el caso de que una moción de rechazo no obtenga este apoyo cualificado (aunque cuente con más votos a favor que en contra, siempre que sean inferiores a la mayoría absoluta de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones), el Gobierno verá aprobado su programa y asumirá la plenitud de sus funciones, aunque no disfrutando de apoyo parlamentario mayoritario (1) e incluso a veces sin ningún apoyo parlamentario expreso (2).

El voto de confianza sólo puede ser presentado por el Gobierno y tiene como objetivo transformar en mayoría positiva la apreciación del programa de Gobierno sobre el que no incida ninguna moción de rechazo o, existiendo ésta, no haya sido aprobada. En efecto, la aprobación del voto de confianza necesita solamente de una mayoría simple de votos favorables y ya no de una mayoría cualificada, lo que significa que Gobiernos minoritarios o de mayoría relativa podrán obtener votos de confianza gracias a la abstención de uno o más grupos parlamentarios.

(1) Se designa comúnmente como «Gobierno minoritario» o «Gobierno de mayoría relativa» los siguientes ejemplos:

- Primer Gobierno constitucional (1976-1977): PS (Mario Soares).
- Tercer Gobierno constitucional (1978): Independiente (Nobre da Costa).
- Cuarto Gobierno constitucional (1978-1979): Independiente (Mota Pinto).
- Quinto Gobierno constitucional (1979): Independiente (M.^a Lourdes Pintasilgo).
- Décimo Gobierno constitucional (1985): PSD (Cavaco Silva).

(2) Es el caso de los tercero, cuarto y quinto Gobiernos constitucionales, integrados por elementos independientes de confianza del Presidente de la República y sin apoyo expreso de ningún partido parlamentario. El tercer Gobierno vio su programa rechazado por la Asamblea y el cuarto y el quinto Gobiernos fueron tolerados por el Parlamento a través de la abstención de algunos grupos parlamentarios.

En este contexto, y usando la terminología del Reglamento de la Asamblea, la revisión del programa de Gobierno se prefigura como un acto de «orientación política», en la medida en que el debate a que da lugar incide sobre las líneas de acción política del Gobierno contenidas en el respectivo programa, y la votación a que puede dar lugar al final, relativa a las mociones de rechazo o a los votos de confianza, es el corolario de ese debate sobre el programa y no sobre la figura del Primer Ministro o del elenco ministerial, aunque estos elementos, en la práctica, también asumen relevancia en la formación de la voluntad de los distintos grupos parlamentarios.

Desde 1976 hasta el momento solamente el tercer Gobierno constitucional (Nobre da Costa) vio su programa rechazado por la Asamblea de la República. Se presentaron votos de confianza a continuación del debate del programa el sexto Gobierno constitucional (Sá Carneiro), el octavo Gobierno constitucional (Pinto Balsemão) y el noveno Gobierno constitucional (Mario Soares), todos ellos disfrutando de mayorías parlamentarias de apoyo (los dos primeros apoyados por el PSD y por el CDS y el último por el PS y por el PSD) que les otorgaron la confianza requerida como refuerzo afirmativo de confianza, ya que no fue aprobada ninguna moción de rechazo a sus programas.

El voto de confianza a petición del Gobierno no surge solamente como consecuencia de la revisión del programa de Gobierno (art. 195, núm. 3, de la Constitución y art. 225 del Reglamento), sino que es objeto de tratamiento como figura autónoma, en los términos del artículo 196 de la Constitución: «El Gobierno puede solicitar de la Asamblea de la República la aprobación de un voto de confianza sobre una declaración de política general o sobre cualquier asunto relevante de interés nacional.»

Los términos vagos del artículo constitucional deben entenderse en relación con la previsión del artículo 198 de la Constitución, que determina como consecuencia obligatoria de la no aprobación de ese voto de confianza la dimisión del Gobierno. Lo que significa que el procedimiento del voto de confianza, de exclusiva iniciativa gubernamental, es un procedimiento de exigibilidad de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento por voluntad del ejecutivo, que así coloca al legislativo ante el problema de su subsistencia. De la votación de confianza o resulta la dimisión automática e inmediata del Gobierno (si hay más votos en contra que a favor de la moción de confianza presentada por el ejecutivo) o la novación de la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno, relación que se había constituido con la revisión y el no rechazo del programa de Gobierno.

Desde 1976 solamente el primer Gobierno constitucional sucumbió en

virtud del rechazo de un voto de confianza (3), pedido sin ninguna relación con la revisión del programa de Gobierno, aunque en otras ocasiones varios Gobiernos han solicitado y obtenido la confianza del Parlamento sobre declaraciones de política general con independencia de la aprobación del programa.

Paralelamente a la institución del voto de confianza se sitúa la moción de censura, que, en los términos del artículo 197 de la Constitución, puede incidir sobre la ejecución del programa del Gobierno o sobre un asunto relevante de interés nacional. La iniciativa corresponde, en este caso, a cualquiera de los grupos parlamentarios o a una cuarta parte de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones.

La presentación de una moción de censura da lugar a un debate que no puede exceder de tres días (art. 230, núm. 1, del Reglamento de la Asamblea), al término del cual se procederá a la votación (4).

La aprobación de la moción de censura exige el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones y determina automáticamente la dimisión del Gobierno [art. 198, núm. 1, apartado f), de la Constitución] (5).

Durante la vigencia de la actual Constitución ningún Gobierno ha sucumbido debido a la aprobación de una moción de censura, o bien porque gozaban de una mayoría parlamentaria de apoyo que los colocaba a cubierto de la censura parlamentaria (6), o bien porque, aunque minoritarios, no tenían

(3) La declaración de política general presentada por el Primer Ministro de aquel entonces, Mario Soares, versaba sobre las negociaciones a establecer con el Fondo Monetario Internacional para la celebración de un programa de estabilización económica y financiera.

(4) En el caso de que la moción sea retirada antes de la finalización del debate no habrá lugar a votación, pero el debate será considerado como una interpelación al Gobierno, pudiendo cada grupo parlamentario suscitar dos interpellaciones por período de sesiones, en los términos del apartado c) del número 2 del artículo 183 de la Constitución.

(5) Si la moción de censura no es aprobada, sus signatarios no pueden presentar otra durante la misma sesión legislativa o período de sesiones, de acuerdo con lo que establece el número 3 del artículo 197 de la Constitución.

(6) Gobiernos mayoritarios después de 1976:

— Segundo Gobierno constitucional: PS-CDS. El Primer Ministro (Mario Soares) fue cesado por el Presidente de la República como consecuencia del abandono de la coalición por el CDS.

— Sexto Gobierno constitucional: PSD-CDS. El Gobierno cesó por fallecimiento del Primer Ministro (Sá Carneiro).

— Séptimo Gobierno constitucional: PSD-CDS. El Primer Ministro (Balsemão) ha pedido la exoneración para reforzar su posición en el seno de la coalición y formar un nuevo gobierno.

en contra una mayoría absoluta de diputados que apoyaran una moción de censura (7).

Se identifican, así, los tres principales instrumentos de exigibilidad de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento: si bien es cierto que en todos ellos sobresale la vertiente sancionatoria en la medida en que su ejercicio, por imperativo constitucional o por iniciativa de los diputados o del propio Gobierno, da origen a manifestaciones de voluntad del Parlamento (por acción u omisión) con relevancia en la formación, subsistencia o cese de funciones del ejecutivo, no es menos cierto que estos instrumentos se convierten también en elementos de orientación o de dirección política del Parlamento en relación con el Gobierno.

En efecto, subyacente a cualquiera de ellos se encuentra la preocupación central de conformar la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno, constituyéndola en caso de aprobación del programa, reforzándola o renovándola o poniéndole fin en caso de censura o de confianza. En cualquier caso, el Parlamento controla la adecuación del programa y de la acción del Gobierno al sentido general de la voluntad popular manifestada en la composición partidista de la Asamblea, así como la correspondencia entre la práctica gubernamental y las directrices de acción política emitidas por el propio Parlamento, plasmadas en el texto del programa de Gobierno que no haya sido rechazado, en los propios actos legislativos del Parlamento (especialmente en la ley del plan y del presupuesto del Estado) y en las restantes formas de expresión de la voluntad parlamentaria (por ejemplo, mociones, resoluciones).

— Octavo Gobierno: PSD-CDS. El Primer Ministro (Balsemão) ha pedido la exoneración por dificultades internas a la coalición y el Presidente de la República disolvió el Parlamento.

— Noveno Gobierno constitucional: PS-PSD. El PSD abandonó la coalición gubernamental y el Presidente de la República disolvió el Parlamento.

(7) Gobiernos minoritarios después de 1976:

— Primer Gobierno constitucional: PS. El Primer Ministro (Mario Soares) fue cesado en virtud del rechazo de un voto de confianza.

— Tercer Gobierno constitucional: Independiente. El Primer Ministro (Nobre da Costa) fue cesado en virtud de que la Asamblea rechazó su programa de Gobierno.

— Cuarto Gobierno constitucional: Independiente. El Primer Ministro (Mota Pinto) pidió el cese al Presidente de la República.

— Quinto Gobierno constitucional: Independiente. La Primer Ministro (María Lourdes Pintasilgo) fue cesada después de las elecciones legislativas, que dieron origen a una nueva mayoría parlamentaria (PSD-CDS).

— Décimo Gobierno constitucional: PSD. Gobierno que se encuentra actualmente en funciones presidido por Cavaco Silva.

VI. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO DE TIPO CLASICO

En este grupo analizaremos las preguntas al Gobierno, las interpelaciones y las investigaciones parlamentarias, figuras de control parlamentario todas ellas consagradas en la Constitución.

El artículo 180, número 2, de la Constitución estipula que «se fijarán sesiones en las que los miembros del Gobierno estarán presentes para responder a las preguntas y peticiones de aclaración de los diputados, formuladas oralmente o por escrito, que se realizarán con la periodicidad fijada en el Reglamento y en fechas a establecer de acuerdo con el Gobierno» (8).

Se consagra así la existencia de dos tipos de preguntas, las escritas y las orales, para las cuales el Reglamento de la Asamblea define regímenes jurídicos distintos.

Como rasgos comunes a ambas modalidades se destaca que las sesiones de preguntas se fijan a petición de un grupo o agrupación parlamentaria (art. 232 del Reglamento), en reuniones quincenales que se fijarán por acuerdo con el Gobierno (art. 233 del Reglamento), debiendo las preguntas remitirse a la Mesa de la Asamblea hasta ocho días antes de la fecha de reunión (9).

Las preguntas habrán de definir con rigor su objeto (10), estando los grupos parlamentarios sujetos a los límites fijados en el Reglamento (dos preguntas escritas por reunión por grupo parlamentario no representado en el Gobierno y una pregunta escrita por grupo representado en el Gobierno, y dos preguntas orales por grupo parlamentario, representado o no en el Gobierno, por sesión) (11).

Por el contrario, el Gobierno es libre de escoger las preguntas a las que pretenda responder según el orden que considere conveniente, comunicando al presidente de la Asamblea su decisión hasta el momento de la sesión del Pleno anterior a la que estuviere destinada a las preguntas (12).

(8) El artículo 159 de la Constitución consagra como poderes de los diputados individualmente considerados «hacer preguntas al Gobierno sobre cualquier acto de éste o de la Administración pública».

(9) Como ya hemos destacado, esta tramitación explica el desinterés manifestado en la práctica por los diputados por las sesiones de preguntas al Gobierno.

(10) Lo que en gran parte evita el impacto de las preguntas orales, que se traducen en preguntas escritas sintéticas.

(11) Artículo 235 del Reglamento.

(12) Las preguntas escritas se leen durante dos minutos y las orales durante tres minutos. El miembro del Gobierno responde durante cinco minutos, siendo posible una

Esto significa que el Gobierno puede limitarse a escoger solamente las preguntas escritas para responderlas y protegerse de las preguntas orales, que, aunque sujetas a indicación previa de su objeto, siempre se revestirán de contornos más imprevisibles.

La práctica parlamentaria ha demostrado:

a) que la periodicidad de quince días no es respetada, siendo la media de seis sesiones de preguntas por sesión legislativa (nueve meses de trabajos parlamentarios con tres reuniones plenarias por semana en regla);

b) que el desinterés por las reuniones de preguntas por parte de los diputados es destacable, ya que el Reglamento confiere al Gobierno medios de evitar las preguntas que considere incómodas o inoportunas;

c) que por regla general las preguntas y las respuestas no son concluyentes, ejerciendo escasa atracción sobre la opinión pública y poniendo de manifiesto su insuficiencia como medio de control parlamentario de la acción del Gobierno (13).

Mayor relevancia tienen las interpelaciones al Gobierno, consagradas en el artículo 183, número 2, apartado c), de la Constitución como un derecho de los grupos parlamentarios, que a través de ellas pueden, por sesión legislativa, abrir dos debates sobre asuntos de política general, con independencia de su dimensión parlamentaria o del hecho de que estén o no representados en el Gobierno.

El Reglamento de la Asamblea consagra que el debate se iniciará dentro de los diez días posteriores a la publicación del requerimiento de interpelación en el *Diario de la Asamblea de la República*, y no podrá exceder su duración de dos sesiones plenarias (14).

Aunque la Constitución habla de «asuntos de política general», la práctica parlamentaria ha demostrado que las interpelaciones pueden incidir sobre cualquier objeto, tanto de ámbito general como sectorial (15). La interpela-

réplica del diputado que formuló la pregunta durante tres minutos y una respuesta final del miembro del Gobierno durante tres minutos (art. 236 del Reglamento).

(13) En flagrante contraste con lo que sucede en otros Parlamentos, donde las preguntas son un importante instrumento de control de la acción del Gobierno.

(14) El debate se inicia con la presentación de la interpelación a cargo del grupo parlamentario interpelante, a la que responde el Gobierno y concluye en orden inversa (el Gobierno saca sus conclusiones y después el interpelante hace su propio balance de la interpelación).

(15) Para no hablar de actos en concreto del Gobierno. En efecto, las interpelaciones han versado sobre cuestiones de gran amplitud temática (por ejemplo, la realizada en febrero de 1987 sobre la defensa nacional) y también de actos administrativos del Gobierno (por ejemplo, la interpelación de 1982 sobre la conducta del Gobierno en relación con la agencia de noticias oficial ANOP).

ción no es, por definición, concluyente; se trata esencialmente de hacer comparecer al Gobierno ante el Parlamento para participar en un debate a instancias de un grupo parlamentario. Este debate es una forma de control parlamentario de la acción del Gobierno y puede abrir las puertas a una posterior exigencia de responsabilidad política, en el caso de que al final del mismo el grupo parlamentario interpelante (o cualquier otro) presente una moción de censura (o el propio Gobierno someta a consideración de la Cámara un voto de confianza). En cualquier caso, habrá lugar a la apertura de un procedimiento específico de exigencia de responsabilidad, autónomo respecto a la interpelación y que se seguirá de acuerdo con los trámites constitucionales y reglamentarios propios del instituto que se haya ejercitado.

En este capítulo dedicado a los instrumentos clásicos de control parlamentario, conviene ahora hacer referencia al instituto de las investigaciones parlamentarias. La Constitución portuguesa consagra dos tipos de comisiones parlamentarias de investigación: las constituidas con carácter general, es decir, como las demás comisiones parlamentarias, mediante deliberación de la Asamblea a través de resolución, y las constituidas en términos de derecho potestativo, esto es, creadas automáticamente desde el momento en que así lo piden una quinta parte de los diputados en pleno ejercicio de sus funciones hasta el límite de una por diputado y por período de sesiones (art. 180, núm. 4, de la Constitución) (16).

Esta doble modalidad pone de manifiesto la naturaleza del instrumento de control parlamentario del Gobierno que tienen las comisiones parlamentarias de investigación: si en algunos casos su constitución depende de la voluntad de la mayoría parlamentaria, en otros ésta es automática porque deviene del mero ejercicio por los diputados de los grupos parlamentarios de la oposición de un derecho potestativo.

El objeto de las investigaciones parlamentarias está definido en términos amplios en el Reglamento de la Asamblea (art. 251: «tienen por objeto el cumplimiento de la Constitución y de las leyes y la aprobación de los actos del Gobierno y de la Administración»), exigiéndose que las propuestas ten-

(16) La práctica constitucional ha puesto de manifiesto que la constitución de las comisiones parlamentarias de investigación puede hacerse tanto a iniciativa de los diputados como mediante una propuesta de resolución del Gobierno (por ejemplo, la comisión de investigación del accidente en el que pereció el Primer Ministro Sá Carneiro, el ministro de Defensa Nacional Amaro da Costa y sus acompañantes, propuesta en 1984 por el noveno Gobierno constitucional), solución consagrada en el propio Reglamento de la Asamblea (art. 252), que atribuye la iniciativa de las investigaciones en términos amplios a los grupos o agrupaciones parlamentarias, a las comisiones parlamentarias, a un mínimo de treinta diputados y al Primer Ministro.

dentes a su realización indiquen los fundamentos y delimiten su ámbito, so pena de ser rechazados por el Presidente de la Asamblea (17).

La aprobación del requerimiento por el plenario de la Asamblea ha de realizarlo dentro de los treinta días posteriores a su publicación en el *Diario del Parlamento*, debiendo la deliberación de la constitución de la comisión fijar también un plazo para la presentación del informe (art. 254 del Reglamento).

En los términos de la Constitución (art. 181, núm. 5), «las comisiones parlamentarias de investigación gozan de poderes de investigación propios de las autoridades judiciales», lo que se encuentra también en la Ley número 43/77, de 18 de junio, que regula el procedimiento de las investigaciones parlamentarias. Tal prerrogativa confiere destacable relevancia a la acción de las comisiones de investigación y vincula a sus miembros a un deber de silencio equiparable al secreto de justicia de las instancias de instrucción penal (18).

La acción de las comisiones de investigación culmina en la elaboración de un informe final (art. 256 del Reglamento), que ha de ser aprobado por el Pleno de la Asamblea dentro de los treinta días posteriores a su publicación en el *Diario* (art. 257 del Reglamento).

El estatuto de las comisiones parlamentarias de investigación, la amplitud de sus poderes y la relevancia y proyección política de que se han revestido en la práctica parlamentaria ha hecho de este instrumento de control de la acción del Gobierno un medio particularmente importante de intervención de los partidos de la oposición.

Con todo, la práctica parlamentaria ha evidenciado no solamente una cierta banalización del recurso a este instrumento (19), así como una importante dificultad de funcionamiento de las comisiones (20), a lo que se añade una excesiva prolongación en el tiempo de los trabajos de investigación, a los

(17) Frecuentemente el requerimiento de investigación es un libelo acusatorio del Gobierno, llegando incluso a anticipar conclusiones, lo que hace de los debates de constitución de las comisiones de investigación los más encendidos y polémicos debates parlamentarios, donde más resalta la facultad de control de la acción del ejecutivo.

(18) La Asamblea delibera, en los términos del artículo 257 del Reglamento, sobre la publicación íntegra o parcial de las actas de la comisión.

(19) Lo que conduce a la lentitud de aprobación de los requerimientos por el pleno de la Asamblea y a la sistemática superación de los plazos reglamentarios de constitución de las comisiones de investigación.

(20) Funcionando simultáneamente varias comisiones con gran número de miembros (entre veinte y treinta) y ocupando a los diputados, que se dispersan así por varias investigaciones, en perjuicio de la claridad del trabajo y de la celeridad en las conclusiones.

cuales frecuentemente pone fin la propia disolución del Parlamento sin que se consiga ni siquiera llegar a conclusiones establecidas.

De lo dicho anteriormente puede concluirse sin grandes dificultades que los mecanismos clásicos de control parlamentario tienen plena consagración en el ordenamiento portugués, aunque de forma desigual entre sí en la letra de la ley y con distinta eficacia y proyección en términos de práctica parlamentaria. En este contexto, las interpelaciones aparecen como el instituto que más veces y con mayor éxito utilizan los grupos parlamentarios de la oposición para ejercer un control efectivo de la acción del Gobierno. Las comisiones de investigación, porque integrando a una mayoría de miembros afectos a la mayoría parlamentaria de apoyo al Gobierno, adquieren una importancia política mayor en el momento del debate y de la deliberación sobre su Constitución que propiamente respecto a las conclusiones obtenidas (21).

Las sesiones de preguntas al Gobierno, por su parte, han ido cayendo en un excesivo ritualismo, al que constituye excepción una u otra pregunta sobre temas más polémicos, pero sin que resulten aclaraciones reales de su realización ni que de ellas se derive un refuerzo del control político de la acción del Gobierno.

VII. OTROS PROCEDIMIENTOS DE ORIENTACION Y CONTROL POLITICOS

En el título del Reglamento consagrado a los procedimientos de orientación y control políticos figuran también los debates sobre asuntos relevantes de interés nacional, los requerimientos, las peticiones y los informes del Defensor del Pueblo.

En una apreciación muy sumaria, diremos que los debates sobre asuntos relevantes de interés nacional se asemejan a las interpelaciones al Gobierno, con la particularidad de que son suscitadas por el propio Gobierno y no por iniciativa parlamentaria. El artículo 241 del Reglamento hace depender su realización de la deliberación de la Asamblea (no siendo por ello un derecho potestativo del Gobierno, en contraste con las interpelaciones, que son

(21) Durante la vigencia de la mayoría parlamentaria PS-PSD, dos comisiones parlamentarias de investigación llegaron a conclusiones en cierto modo incriminatorias para elementos de los partidos del Gobierno (la comisión de investigación de la televisión y la comisión de investigación de la Secretaría de Estado de Empleo y Formación Profesional), pero tal hecho se debió en parte a falta de entendimiento en el seno de la coalición, ya en fase de degradación en el momento de votación de las conclusiones.

un derecho potestativo de los grupos parlamentarios), realizada dentro de los diez días siguientes a la presentación de la propuesta del Gobierno.

No siendo utilizado frecuentemente, se trata de un instituto que contempla situaciones como las previstas en la Ley de Defensa Nacional (22) —debate parlamentario sobre el concepto estratégico de defensa nacional— o casos en que el Gobierno pretende dar informaciones al Pleno de la Asamblea —como el que se produjo a raíz de la firma del Acta Unica Europea en 1986—, sin que del debate se extraiga cualquier conclusión formal. Por su naturaleza y finalidades, y debido al hecho de que se produce a instancia del Gobierno, nos parece que es más un mecanismo de orientación política que de control parlamentario de la acción del Gobierno, aunque los parámetros del debate no puedan dejar de tener repercusiones en futuras acciones de control parlamentario de conformidad de la práctica gubernativa con el sentido del debate en la Asamblea.

Por otro lado, los requerimientos son uno de los instrumentos más frecuentemente utilizados por los diputados, llegando a alcanzar varios miles por período de sesiones. Consagrados en el artículo 159, apartado *d*), de la Constitución, los requerimientos se orientan a obtener del Gobierno o de los órganos de cualquier ente público los elementos, informaciones y publicaciones oficiales que los diputados consideren útiles para el ejercicio de su mandato.

La profusión de requerimientos y el hecho de que el Gobierno no esté obligado a darles respuesta (23) explican el atraso con que éstas, por regla general, son dadas y además el insuficiente porcentaje en que lo son (24).

Con todo, algunos requerimientos sobre asuntos relevantes han desempeñado un importante papel de control parlamentario de la acción del Gobierno, habiendo sido incluso convertidos en preguntas al Gobierno en las sesiones fijadas a tal efecto.

Las peticiones, reclamaciones o quejas dirigidas al Parlamento son objeto de estudio en las comisiones parlamentarias competentes por razón de la materia, siempre que vayan dirigidas por escrito y sus autores se encuentren debidamente identificados (arts. 244 y 246 del Reglamento). Las comisiones

(22) Artículo 8, número 4, de la Ley número 29/82, de 11 de diciembre.

(23) Recientemente fue presentado en la Asamblea de la República un proyecto de ley orientado a consagrar la obligatoriedad de respuesta a los requerimientos en un plazo corto y combinar sanciones para el incumplimiento de ese plazo por el Gobierno.

(24) Los requerimientos son respondidos en un 50 o 60 por 100 de los casos, alcanzando episódicamente las respuestas índices próximos al 75 o al 80 por 100. Sin embargo, incluso en estos casos, el tiempo medio de respuesta es superior a los dos o tres meses.

tienen un plazo máximo de sesenta días para estudiar y elaborar un informe dirigido al presidente de la Asamblea, en el que se contendrán la indicación de las providencias que se consideren adecuadas (art. 247 del Reglamento). El informe será comunicado a los suscriptores de la petición, así como se les indicará las diligencias subsiguientes que eventualmente hayan sido adoptadas (art. 250 del Reglamento).

En lo esencial, la acción instructora de la petición incide sobre actos y comportamientos de la Administración y del propio Gobierno, lo que hace que las peticiones suscritas por ciudadanos, una vez admitidas por el Parlamento, constituyen un instrumento de acción de las comisiones parlamentarias en el control de la actividad del Gobierno. Sin embargo, la práctica parlamentaria ha demostrado que el estudio de las peticiones ha sido relevado por las comisiones a una posición subalterna, no siendo por regla general importantes las acciones de control por ellas suscitadas (25 y 26).

Finalmente, hay que hacer una breve referencia a los informes anuales del Defensor del Pueblo (27) dirigidos a la comisión de asuntos constitucionales, derechos, libertades y garantías, que los estudia en los sesenta días siguientes a su recepción y sobre los cuales emite parecer fundamentado, que se publica en el *Diario de la Asamblea* para ser debatido en el Pleno en los treinta días siguientes a su publicación (28).

Los informes del Defensor del Pueblo sintetizan su actuación a lo largo del año frente a la conducta del Gobierno y de los órganos de la Administración, y al ser estudiados por el Parlamento (29) constituyen un medio indirecto de control parlamentario de las acciones del Gobierno, en la medida en que los diputados conocen por esta vía la forma como el ejecutivo acata (o no) las quejas y reclamaciones del Defensor, entidad independiente cuya acción se orienta al cumplimiento de la legalidad y a la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

(25) Excepción hecha de algunas peticiones que inciden sobre la violación de derechos fundamentales, sobre la situación en la zona de intervención de la reforma agraria y sobre cuestiones laborales.

(26) Corresponde a las comisiones parlamentarias la facultad de determinar el envío de la petición y del respectivo informe al Defensor del Pueblo, a los efectos de la queja de reclamación previstos en el artículo 23 de la Constitución.

(27) «Provedor de Justiça» en el ordenamiento portugués.

(28) Artículos 258 y 259 del Reglamento.

(29) Que nombra al Defensor del Pueblo y del cual éste depende.

VIII. CONCLUSION

El panorama trazado revela que el ordenamiento jurídico portugués consagra, tanto en sede constitucional como en sede del Reglamento de la Asamblea, un vasto e intrincado conjunto de mecanismos de control parlamentario de la acción del Gobierno, de vocación interdisciplinaria, y abarcando vertientes de orientación o dirección política, de control de la política gubernamental y de exigencia de responsabilidad política.

Aunque haya zonas de sobreposición entre ellos, forman, sin embargo, un conjunto más que suficiente para destacar la preponderancia del Parlamento frente al Gobierno en el sistema político portugués. Preponderancia y control atenuadas tanto por las específicas atribuciones del Presidente de la República en el sistema semipresidencial (cuya influencia es particularmente decisiva, por ejemplo, en el momento del nombramiento del Primer Ministro después de las elecciones legislativas y en lo que atañe a la disolución del Parlamento) cuanto por la naturaleza y comportamiento de las fuerzas partidistas, en especial cuando los Gobiernos reciben el apoyo de una mayoría del Parlamento. En esta última coyuntura, el control parlamentario del Gobierno aparece en gran medida desvitalizado por la voluntad de la mayoría parlamentaria y ejercitado por la oposición en términos que frecuentemente se traducen en obstruccionismo sistemático. En cuanto no exista mayoría, el control parlamentario tiende a expansionarse, poniendo a veces en causa el propio principio de separación de poderes y disminuyendo la capacidad de acción ejecutiva del Gobierno.

La práctica concreta del modelo comporta así síntomas de que la acción parlamentaria en Portugal atraviesa todavía una fase de búsqueda de su propia identidad, de un adecuado entendimiento (y uso) de los mecanismos que constitucional y legalmente permitan el control parlamentario de la acción del Gobierno en una perspectiva de normal cooperación y colaboración entre los órganos del poder político.

(Traducción de TERESA QUINTELA.)