

Las relaciones Legislativo-Ejecutivo en las Monarquías de Europa Continental

Por el doctor Francisco FERNANDEZ SEGADO *

Como referencia comparativa para nuestros lectores sobre las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el actual debate constitucional de nuestro país, ofrecemos una panorámica del mismo tema en las seis monarquías constitucionales de la Europa continental. Si quisiéramos aprender de ellas y aplicarnos una lección opinaríamos lo siguiente:

1.º) La Historia ha caminado claramente en el sentido de que el soberano reine pero que no quede implicado en la gestión política ordinaria de los asuntos de gobierno. Con muy buen acuerdo se ha considerado este criterio como un elemento básico de estabilidad para el régimen político de aquellos seis países. En ninguno de ellos, sin embargo, a excepción, tal vez, de Suecia en estos momentos—, queda el rey relegado a unas simples funciones representativas. La designación, p. ej., del primer ministro, es facultad que retiene el soberano como jefe del Estado.

2.º) Interesa algún control y fiscalización eficaz del gobierno por parte del parlamento, pero no parece recomendable, y menos en nuestro país, el que la supervivencia de un equipo de gobierno dependa excesivamente de un bastante aleatorio voto de censura por las Cortes o el Congreso. Debe entrar en vigor aquí, en sentido estricto, la separación de poderes.

3.º) Parece, por el contrario, positiva, la introducción constitucional de la figura del «Ombudsmänn», al estilo

* Profesor adjunto del Departamento de Derecho Político de la Universidad Autónoma de Madrid.

de Suecia y otros países: uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones dadas por la Asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el cuadro de las actividades públicas. Es una especie de fiscal al servicio del hombre medio frente a toda posible tropelia por parte de los funcionarios del Estado.

Deseamos que todo cristalice en el sentido de dar mayor estabilidad, justicia y eficacia al régimen político de nuestro Estado. Nota de la Redacción.

Estudiaremos las específicas relaciones Ejecutivo-Legislativo en los diferentes países que hoy se pueden englobar bajo la rúbrica de «Monarquías Parlamentarias», con la excepción de Gran Bretaña; es decir, concretamente, en los tres regímenes del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) y los tres nórdicos (Noruega, Suecia y Dinamarca).

BELGICA

Bélgica, ante todo, presenta una peculiaridad por lo que se refiere al propio Poder Ejecutivo. Aunque, como regla, el Rey goza en todos estos regímenes—a excepción, desde 1974, en Suecia—de poderes algo más amplios que la Reina británica, en Bélgica, la preeminencia regia adquiere tonalidades más acusadas.

En pura doctrina constitucional, el régimen belga está dirigido más que por un verdadero Gobierno, por un Ejecutivo monárquico al que prestan su colaboración unos ministros responsables. El artículo 29 de la Constitución es tajante al respecto: «Al Rey pertenece el poder ejecutivo». De facto, sin embargo, hoy encontramos en Bélgica un auténtico Gobierno que se ha transformado incluso en la pieza esencial de la vida política belga.

JIMENEZ DE PARGA (1) considera que las reglas particulares de la monarquía parlamentaria belga son, en esencia, las que siguen:

- a) Formalmente, el refrendo ministerial es necesario para todo acto político regio.
- b) En circunstancias especiales, los reyes mantienen puntos de vista personales que no son los de los ministros y las cámaras, y los expresan de palabra o por carta.

(1) MANUEL JIMENEZ DE PARGA: «El Rey y el Gobierno en Bélgica y Holanda», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología* (Homenaje al profesor Ollero), Madrid, 1972, págs. 329 y ss.

- c) El monarca tiene el derecho de ser consultado y el deber de advertir y estimular a los ministros, lo que, pensamos, viene a equivaler a aquella importante función que en la sombra de las mismas prácticas constitucionales corresponde al monarca británico y que BAHEGOT (2) definió como la facultad de «advertir, animar y ser consultado», que se traduce, en opinión de SANCHEZ AGESTA (3), en la obligación del Premier de dar cuenta al monarca de todos los problemas y asuntos públicos de interés, especialmente en lo que afecta a las relaciones exteriores.
- d) Los ministros cubren políticamente todos los actos y actitudes del Rey, salvo que éste se separe de forma notoria de su Gobierno.

La primera relación de un nuevo Gobierno con el Parlamento es la llamada «investidura». Nombrado el Gobierno, desde 1918 se acostumbra a verificar la investidura. Así, la primera declaración ministerial ante las Cámaras es seguida de un voto de confianza explícito y obligatorio. De ello resulta, tal y como apunta ROBERT SENELLE (4), que las posibilidades de elección del Premier y, a su propuesta, de los ministros, por parte del Rey son muy reducidas, en tanto en cuanto el monarca ha de tener presentes muy diferentes circunstancias y, en especial, el reparto de los escaños parlamentarios. En la práctica, el Rey está obligado a elegir a su Primer Ministro y a sus ministros entre los partidos de la mayoría, bajo pena de ver privado al Gobierno, ya al comienzo o en el transcurso de sus trabajos, de la confianza del Parlamento, necesaria para su permanencia.

Existe plena compatibilidad entre las funciones de ministro y el mandato parlamentario; así lo reconoce la Constitución, a sensu contrario, al prever el cese de todo miembro de una de las dos cámaras (Cámara de Representantes y Senado) que, tras ser nombrado por el Gobierno para cualquier otra función salarial que la de ministro, la acepte.

Un nuevo nexo entre los dos poderes nos lo proporciona el proceso legislativo y, en concreto, la aceptación o no del «derecho de veto» regio. Nada ha previsto el texto constitucional al respecto; sin embargo, la Constitución no obliga al Rey a sancionar automáticamente las leyes votadas por el Parlamento. De hecho, no obstante, la sanción es automática y el acto de la firma regia ha quedado reducido a un simple formulismo.

(2) BAHEGOT: *The English Constitution* (1.ª ed., 1867), London, 1907-1909 (hay traducción española).

(3) LUIS SANCHEZ AGESTA: *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Universidad de Madrid, 5.ª ed., Madrid, 1973, pág. 122.

(4) ROBERT SENELLE: *La Constitución belga comentada*, en la colección «Noticias de Bélgica», Bruselas, 1974, pág. 292.

El control del Ejecutivo sobre el Legislativo viene propiciado por el derecho de disolución de aquél sobre éste. Según el artículo 71 de la Constitución: «El Rey tiene el derecho de disolver las cámaras ya sea simultánea, ya separadamente. El acto de disolución comporta la convocatoria de los electores dentro de los cuarenta días, y de las cámaras, dentro de los dos meses.» Como señala R. SENELLE, el constituyente ha querido establecer en este artículo un equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo. Al igual que aquél dispone de la facultad de dar o rechazar su confianza a un Gobierno, éste dispone de una facultad paralela para disolver las cámaras cuando está en conflicto grave con las mismas.

Por su parte, FUSILIER cre que el derecho de disolución se considera en Bélgica como un regulador del régimen parlamentario, de tal forma que cuando un grave conflicto opone las cámaras al Gobierno y cuando es imposible formar un nuevo Gabinete la disolución se convierte en inevitable. Ahora bien, es unánime opinión que el derecho de disolución sólo podrá ser decidido para asegurar un funcionamiento armonioso de los poderes constituidos.

Cabe decir que, de conformidad con el artículo 64 del texto constitucional, el decreto real de disolución ha de ser refrendado por un ministro. Además, éste sólo asumirá dicha responsabilidad de acuerdo con la mayoría parlamentaria o, excepcionalmente, apoyándose en una opinión pública claramente manifestada. En cuanto a los motivos de disolución, han llegado a ser de una gran pluriformidad. La propia Constitución ha previsto dos supuestos de disolución de pleno derecho: el de la vacante del Trono y el de la declaración de revisión del texto constitucional. Es casi imposible, por lo demás, detallar las múltiples causas de disolución. Digamos no obstante que, desde 1831—fecha del texto—sólo tres disoluciones se dieron con el espíritu deseado por los constituyentes, esto es, con el ánimo de solucionar los conflictos existentes bien entre las cámaras, bien entre el Legislativo y el Ejecutivo. Apuntemos por último que, en lo que respecta a la doble posibilidad de disolver una o ambas cámaras, los casos en que sólo una de las dos cámaras ha sido disuelta son muy raros en la historia belga. Pese a ello, han existido intentos de modificar la Constitución en el sentido de que, de iure, debieran ser disueltas ambas cámaras. También los ha habido—y en mayor medida—tratando de lograr que sólo la Cámara de Representantes pudiera ser disuelta, lo que ha sido rechazado ante el evidente peligro que, para la preponderancia de la Cámara baja, representaría un Senado inmunizado contra cualquier riesgo de disolución.

Frente al anterior control, también el Legislativo dispone de instrumentos jurídicos para controlar el Ejecutivo. El medio más clásico es la moción de censura o la retirada de la confianza. Política y jurídicamente, las cámaras pueden retirar su confianza al Gobierno y, consecuentemente, derribarlo. Ahora bien, son varias

las condiciones que se suelen mencionar y a las que debe responder una moción de censura. Destacaremos como esencial el que las cámaras no pueden censurar más que un principio de política general y no un acto particular de gestión.

Dentro del control que el Legislativo ejerce sobre el Gobierno, a las cámaras corresponden importantes prerrogativas en materia financiera. Así, no sólo ningún impuesto puede ser establecido si no lo es por ley, sino que ninguna pensión o gratificación a cargo del Tesoro público puede ser acordada como no lo sea en virtud de un texto legal. El artículo 115 de la Constitución belga establece que «todos los años las cámaras decretan la ley de cuentas y votan el presupuesto»; además, «todos los gastos e ingresos del Estado deben ser contabilizados en el presupuesto y en las cuentas». Al obligar al Gobierno y a su Administración a rendir públicos todos sus gastos e ingresos, se garantiza la publicidad de los mismos, publicidad que, como señala SENELLE (5), es la mayor arma de control de la actividad gubernamental. El siguiente precepto eleva a rango constitucional al Tribunal de Cuentas, órgano colegiado cuyos miembros son nombrados por la Cámara de Representantes. La Ley de 29 de octubre de 1846, relativa a la organización del Tribunal, dispone que los miembros del Tribunal sean nombrados cada seis años por la mencionada Cámara, que tendrá siempre el derecho de revocarlos. El Tribunal colabora con el Parlamento en el control del Ejecutivo, al encargarle la Constitución el examen y liquidación de las cuentas de la administración general y de todos los contables del Tesoro público. Vigila asimismo que no se viole o sobrepase ningún artículo de los gastos del presupuesto, ni se efectúe traslado alguno. La cuenta general del Estado es finalmente sometida al Parlamento con las observaciones del Tribunal de Cuentas.

Digamos por último que los medios de control característicos de cualquier Parlamento (interpelaciones, preguntas...) también se dan en el belga, pudiéndose incluso afirmar que es este Parlamento el que más ha desarrollado la práctica de tales medios de control (6).

PAISES BAJOS

En los Países Bajos, la Constitución considera al Rey titular del Poder Ejecutivo y el Estatuto del Reino le atribuye todas las facultades propias de un Jefe del Estado. Sin embargo, la inviolabilidad regia y la consiguiente responsabilidad del ministro que en su caso refrende el decreto o la orden del monarca parecen in-

(5) R. SENELLE: *obr. cit.*, pág. 420.

(6) Digamos que en 1889 una reforma del Reglamento de la Cámara de Representantes introdujo el procedimiento relativo a las interpelaciones. Algo análogo acaecía en el Senado en 1907.

vertir la precedente situación. A este respecto, JIMENEZ DE PARGA afirma que, en el derecho público neerlandés, la irresponsabilidad del monarca no se entiende en el sentido de que «el rey reina pero no gobierna», sino que, de acuerdo con la solución dualista del sistema, los actos del monarca son el resultado de la concurrencia de la voluntad regia y de la voluntad del ministro correspondiente.

La formación del Gobierno se realiza en los Países Bajos mediante un complejo procedimiento en el que resalta la práctica reciente de acudir a un «informador» que emite un dictamen a cuya vista el Rey—en nuestros días la Reina—designa un «formador» del futuro Gobierno. En cualquier caso, y este punto es el que más nos interesa, la presentación del Gobierno ante los Estados Generales no equivale a un acto de investidura parlamentaria. En definitiva, no se requiere la explícita aprobación por parte de la representación popular de un Gabinete ni de su programa de gobierno.

A lo que acabamos de decir hay que añadir la incompatibilidad entre las funciones ministeriales y las parlamentarias, de tal forma que cuando un parlamentario es designado ministro, puede acumular las dos funciones tan sólo durante tres meses. Bien es cierto que los ministros pueden tomar parte en las deliberaciones de los Estados Generales, pero carecen de voto.

También aquí el procedimiento de elaboración de las leyes proporciona un nuevo nexo entre los dos poderes a que nos estamos refiriendo. Según el párrafo 2.º del artículo 80 de la Constitución holandesa, el Rey está facultado para aprobar o vetar las leyes aprobadas por los Estados Generales. Sin embargo, en la praxis, el veto está casi desechado.

El control del Ejecutivo sobre el Parlamento se lleva a cabo a través del derecho de disolución. El Rey, en efecto, está facultado para disolver las Cámaras de los Estados Generales, bien una de ellas, bien las dos. El decreto de disolución debe señalar un día para las elecciones generales dentro de los cuarenta siguientes, debiendo reunirse el nuevo Parlamento en un plazo de tres meses. Obviamente, en este supuesto, el Rey se limitará, por lo general, a seguir las decisiones de su Primer Ministro. En opinión de FUSILIER, las disoluciones de los años 1866 y 1868 determinaron que un Gobierno no pueda mantenerse en el poder cuando, tras una disolución, una mayoría parlamentaria hostil es reelegida.

La responsabilidad política de los ministros ante las cámaras se ha ido, a su vez, estructurando de modo empírico. Así, a partir de 1868 se puede afirmar que todos los Gabinetes holandeses tienen que contar, de una u otra forma, con el parecer de los Es-

tados Generales. Desde ese año, efectivamente, ningún Gobierno ha permanecido en el poder tras una expresa manifestación de hostilidad de la mayoría parlamentaria que afectase gravemente a las líneas de su programa político (7).

El Gobierno responde ante ambas cámaras. De facto, sin embargo, es la Segunda Cámara la que supervisa el Poder Ejecutivo. Desde 1860, la Primera Cámara no ha retirado su confianza a un Gabinete y rara vez deja a un ministro sin apoyo. El control del Parlamento sobre el Gobierno se completa con los demás instrumentos clásicos en nuestros días: interpelaciones, debates en torno al presupuesto... FUSILIER (8), a este respecto, ha puesto de relieve que el hecho de que las alianzas gubernamentales entre los partidos sean difíciles de establecer y las crisis a menudo muy largas (buena prueba de ello la tenemos en un hecho actual: las enormes dificultades del «formador» del Gobierno, el socialista Joop den Uyl, cuyo partido triunfó en las elecciones de mayo del presente 1977, obteniendo el 36,5 por 100 del sufragio popular y 53 escaños sobre un total de 150, y que, pese a ello, tras cuatro largos meses de negociaciones, aún no ha logrado formar Gobierno) parece haber contribuido a otorgar a la amenaza de dimisión de un Gobierno un peso más importante que el representado por una eventual disolución seguida a corto término de unas elecciones generales.

Especial atención merece en último lugar la cuestión presupuestaria, fuente de especiales relaciones entre Gobierno y Parlamento. El artículo 133 de la Constitución establece al respecto que «la ley sanciona los presupuestos de todos los gastos del Reino y los recursos indicados para cubrir dichos presupuestos». Más adelante, el artículo 136 estipula que la justificación de los gastos e ingresos del Reino en cada uno de los servicios ha de presentarse al Legislativo, previa aprobación de la cuenta por el Tribunal del mismo nombre. La Cámara General de Cuentas, a la que se refiere el artículo 193, está integrada por miembros propuestos al Rey en terna, para su elección, por la Segunda Cámara de los Estados Generales, cada vez que se produce una vacante en aquel órgano. Estos miembros de la Cámara de Cuentas tienen carácter vitalicio, aunque pueden ser destituidos por el Alto Consejo de Holanda (Tribunal Supremo neerlandés) bien a instancias del Rey, bien en los casos prescritos por la ley. La Cámara General de Cuentas, aunque quizá con menor autonomía que su homónimo Tribunal belga, supone en cualquier caso la existencia de un órgano si no dependiente del Parlamento, sí al menos independiente del Gobierno, encargado del control presupuestario y, en última instancia, colaborador en tal misión del Legislativo.

(7) Cit. por M. JIMENEZ DE PARGA: artículo citado, pág. 356.

(8) R. FUSILIER: obr. cit., pág. 551.

FCO. FERNANDEZ SEGADO

LUXEMBURGO

El Gran Ducado de Luxemburgo presenta caracteres análogos a los de sus dos **partenaires** en el Benelux.

El Poder Ejecutivo corresponde al Gran Duque como único titular. Ahora bien, su irresponsabilidad permite afirmar que es el Gabinete el que, de facto, lo ejerce. También en la formación del Gobierno el Gran Duque se ajusta a los esquemas clásicos del régimen parlamentario al designar al Jefe del Gobierno en atención a la relación de fuerzas existentes; este último escoge a sus colaboradores, no precisándose una expresa investidura.

El mandato de diputado es incompatible con las funciones de miembro del Gobierno, por lo que cuando un miembro de la Cámara de Diputados es nombrado ministro debe presentar su dimisión.

El procedimiento legislativo pone en conexión a la Cámara con el Ejecutivo y aún entra en liza un tercer órgano: el Consejo de Estado, considerado por algunos autores como la segunda Cámara del Parlamento. Las funciones de este Consejo y, en especial, su intervención en el proceso legislativo (que no se puede abrir, como ya indicamos, más que con el previo dictamen del Consejo) dan pie a hablar de un monocameralismo atemperado—así lo denomina, recordemos, FUSILIER—, aun cuando el Consejo de Estado no tenga la naturaleza de una auténtica cámara parlamentaria.

Dentro de este proceso de elaboración de los textos legales descuella para nosotros el derecho de veto de que dispone el Gran Duque: una ley no sancionada por él en el plazo de tres meses se convierte en nula. Sin embargo, este derecho es puramente formal, no haciéndose uso de él en la praxis.

El Gobierno, al igual que en los regímenes precedentes, dispone del derecho de disolución de la Cámara de Diputados, debiendo en tal supuesto celebrarse nuevas elecciones en el plazo de tres meses.

También el Legislativo cuenta con instrumentos de control. Destacaremos la moción de censura, admitida como consecuencia del libre juego parlamentario que se sigue en el Gran Ducado. Reseñemos, no obstante, que se hace uso de dicha moción con muy poca frecuencia, dado que en Luxemburgo hay una gran estabilidad ministerial, a lo que ha coadyuvado en no pequeña medida el tradicional predominio de un partido: el partido católico.

SUECIA

Suecia, tras su reciente Constitución de 1974, presenta notorias peculiaridades, en especial respecto del Poder Ejecutivo. Desciende ante todo la atribución de tal poder enteramente al Gobierno («El Gobierno, dice el artículo 5.º del capítulo 1.º, rige el país. Es responsable ante el Riksdag»). El Rey es el Jefe del Estado; aunque debe ser tenido al corriente de la marcha de la vida pública por el Primer Ministro, no participa en los asuntos gubernamentales; no designa ni revoca a los ministros y conserva unas funciones puramente ceremoniales.

En el esquema parlamentario sueco, la intervención del Legislativo en el nombramiento del Ejecutivo es mucho más directa que en los regímenes hasta ahora analizados. En efecto, es al presidente del Riksdag a quien pertenece la facultad de designar al Premier. El Parlamento debe a continuación pronunciarse con un voto sobre la proposición emanada de su presidente, considerándose aceptada ésta si la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara no se pronuncia en contra. De este modo, los votos de los diputados ausentes o que se abstengan pasan a engrosar el total de votos favorables a la proposición presidencial. Si el Riksdag rechaza la proposición, incumbe a su presidente emitir una nueva proposición, no existiendo ningún impedimento para renovar la precedente. Prevé el texto constitucional el raro supuesto de que la propuesta del presidente sea rechazada en cuatro ocasiones. En tal caso, el procedimiento de designación será interrumpido, no comenzando más que después de nuevas elecciones al Riksdag, estipulándose al respecto que si no estuvieran previstas elecciones generales en el plazo de tres meses, se convoquen elecciones generales extraordinarias. Nos encontramos, pues, con un hipotético supuesto de disolución del Parlamento.

Nombrado el Premier, designará a los miembros del Gobierno, poniendo, en el más breve plazo posible, sus nombres en conocimiento del Riksdag, que no podrá pronunciarse por un voto a este respecto. En consecuencia, no existe la investidura en su más clásica acepción, lo que parece lógico dada la intervención previa del Legislativo en el nombramiento del Premier, que de facto, no es otra cosa que una peculiar forma de investidura.

Prevé la Constitución que el mandato de los miembros del Riksdag que fueren nombrados ministros deberá ser ejercido por sus suplentes en el intervalo en que desempeñen su puesto en el Ejecutivo. Los efectos de estos nombramientos son, en consecuencia, análogos a los de la incompatibilidad, aun cuando sólo temporal.

En el proceso de elaboración de las leyes, el Rey carece de todo tipo de intervención. El Gobierno, que es quien debe promulgar las leyes adoptadas por el Parlamento, carece del derecho de veto.

El control del Ejecutivo se manifiesta a través del derecho de disolución del Legislativo. Según la Constitución, en el intervalo de elecciones ordinarias, el Gobierno podrá convocar elecciones extraordinarias, que tendrán lugar dentro de los tres meses siguientes. Ahora bien, tras unas elecciones generales, el Gabinete no podrá convocar elecciones extraordinarias antes de que hayan transcurrido tres meses desde la primera reunión del Riksdag nuevamente elegido. Tampoco podrán convocarse aquellas elecciones cuando los miembros del Gobierno, habiendo sido relevados de sus funciones, continúen ejerciéndolas mientras esperan la entrada en funciones de un nuevo Gabinete.

También la Cámara tiene en su mano instrumentos de control sobre el Gabinete. Según la ley fundamental sueca, el Riksdag podrá declarar que un ministro no goza de su confianza. Para ello, la moción de desconfianza debe emanar al menos de la décima parte de los miembros de la Cámara, debiendo ser aprobada por la mayoría absoluta de los parlamentarios. En tal caso, el presidente del Parlamento debe poner fin a las funciones del ministro objeto de la moción o del conjunto del Gabinete, si la moción fuese contra el Premier. En cualquier caso, esta declaración deja de producir todo su efecto si, en los ocho días siguientes, el Gabinete convoca elecciones generales.

El nuevo Reglamento del Riksdag de 1974 (que está protegido por las mismas garantías que el texto de la Constitución, en lo que a su reforma se refiere, aun cuando, a diferencia del Reglamento que le precedía, no tiene el carácter de ley orgánica) regula en su capítulo VI los que podemos considerar como medios normales de control parlamentario sobre los miembros del Ejecutivo: interpelaciones y preguntas. Toda interpelación, según el texto reglamentario, debe versar sobre un objeto determinado. De otro lado, una demanda de interpelación no puede ser depositada más que para un tema de interés general.

El Riksdag decide, sin debate previo, si esta interpelación puede ser hecha. El ministro interpelado dispone a su vez de cuatro semanas, contadas desde la fecha en que el Parlamento autoriza el planteamiento de la interpelación, para responder, debiendo, en caso contrario, comunicar a la Asamblea las razones por las que su respuesta se debe diferir.

La Cámara, conjuntamente con los medios de control citados, dispone, como ya hemos adelantado, de unas instituciones peculiares, alguna de ellas nacida en la propia Suecia y expandida a

muy diferentes países. Estas instituciones coadyuvan a la realización de un más estricto control de la actividad pública, tanto del Gabinete, como de los distintos órganos de la Administración.

A este respecto, especialísima importancia tiene la institución del **Ombudsmänn**. Según el texto constitucional, el Riksdag designará uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones dadas por la Asamblea, de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos en el cuadro de las actividades públicas. Quizá uno de los rasgos más definitorios de estos procuradores sea su carácter de acusadores públicos. Ello tiene su explicación en la tradición histórica sueca de un régimen específico de responsabilidad de los funcionarios públicos. En efecto, a partir del siglo XVII fue una regla unánimemente aceptada que todos los servidores de la Corona, sin excepción alguna, debían responder penalmente de la menor infracción a los deberes de su cargo. Ello era extensible a las simples omisiones o negligencias.

La Constitución de 1809 determinó detalladamente las competencias y poderes del **justitieombudsmänn**. Estas disposiciones sufrieron algunas modificaciones posteriormente: en 1915: al crearse el llamado **militieombudsmänn**; en 1957, al extenderse el control del **justitieombudsmänn** a las autoridades municipales; y en 1965, al ser eliminada de la Constitución la referencia al número de procuradores parlamentarios, a fin de poder aumentarla sin necesidad de reformar el texto constitucional. La Constitución de 1974, en el artículo 6.º del capítulo XII, establece que el Riksdag designará uno o varios procuradores parlamentarios encargados, de acuerdo con las instrucciones de la Cámara, de velar por la aplicación de las leyes en el marco de las actividades públicas, estando habilitados para ejercer acciones judiciales en los supuestos previstos en las citadas instrucciones. Estos procuradores podrán asistir a las deliberaciones de los Tribunales y de los servicios públicos administrativos, así como tener noticia exacta de sus actas (en las que se reflejan sus deliberaciones), así como de los actos administrativos de tales servicios. Los Tribunales y los servicios anteriormente aludidos, así como los funcionarios del Estado y de las colectividades públicas territoriales vendrán obligados a comunicarles todos los informes, obligación que incumbe a cualquier persona sometida a su vigilancia.

El Reglamento del Riksdag complementa las disposiciones de la ley fundamental, refiriéndose al **Ombudsmänn** en el capítulo VIII, artículo 10, entre otros preceptos. Destaquemos tan sólo de las normas reglamentarias que el **Ombudsmänn**, si dejara de gozar de la confianza del Parlamento, podría ser revocado por éste, designándose otro en el más breve plazo posible y por un nuevo período de cuatro años. Junto a los procuradores parlamentarios, especial importancia adquieren la Comisión de la Constitución y los comisarios de vigilancia del Riksdag.

La Comisión de la Constitución tiene como misión, según el artículo 1.º del capítulo XII de la ley fundamental del Estado, controlar el modo como los ministros desempeñan sus funciones y la resolución de los asuntos que incumben al Gobierno. Este control debe ser de orden administrativo y no político. A tal fin, la Comisión puede solicitar la entrega de las deliberaciones, actas y procesos seguidos en la adopción de las diferentes decisiones en materias de competencia del Gobierno, así como en los actos relacionados con ellas. La Comisión, cuando exista razón para ello, y al menos una vez al año, debe poner en conocimiento del Riksdag lo que juzgue puede merecer su atención. Es de destacar asimismo que es esta Comisión la que decide la acusación de un ministro ante el Tribunal Supremo.

No podemos dejar de tener presente, no obstante, que, como apunta DESFEUILLES (9), el control sistemático de las deliberaciones y procesos previos a la adopción de una decisión por el Consejo de Ministros ha sido trabado durante mucho tiempo por las incidencias políticas que comportaba. La mayoría en el seno de la Comisión refleja normalmente la mayoría de la Asamblea; esta mayoría, lógicamente, estará preocupada por mantener al Gobierno salido de la misma mayoría del Riksdag; de ahí que sea la minoría de los miembros de la Comisión, teóricamente insertos en el partido o partidos de oposición quien emita las principales críticas.

Los **Revisorer** o comisarios de vigilancia son nombrados por el Riksdag entre los mismos parlamentarios, quedando encargados de controlar las actividades del Estado, pudiendo extender su control a otras actividades. Estos Comisarios pueden requerir los actos, las informaciones y las noticias necesarias para el ejercicio de su control. Según el Reglamento de la Cámara, al que se remite la ley fundamental, los comisarios serán doce, nombrados por toda la duración de la legislatura; el propio Riksdag escogerá entre ellos un presidente y uno o varios vicepresidentes.

Un último punto de relación íntima entre Legislativo y Ejecutivo viene dado por el presupuesto. El control ejercido sobre las finanzas públicas presenta tonalidades propias en los Parlamentos nórdicos. Tal control es confiado a los llamados **Staatsrevisorer** (revisores del presupuesto), órgano colegial escogido por las Asambleas entre los mismos parlamentarios, aunque con actuación independiente de aquellas.

En Suecia, la antigua ley orgánica del Riksdag, en su artículo 72, preveía la designación de doce parlamentarios encargados de controlar la situación, dirección y administración del Tesoro. El capítulo IX de la nueva Constitución, referente al «Poder Financiero»,

(9) HENRI DESFEUILLES: *obr. cit.*, pág. 15.

nada indica al respecto; en cualquier caso, este control viene ejercido por los **Revisorer** a los que nos acabamos de referir en líneas anteriores. Por lo demás, al Gobierno corresponde depositar en el Riksdag el proyecto presupuestario, y a éste, aprobarlo.

NORUEGA

En Noruega, a diferencia de su vecino país peninsular, el Poder Ejecutivo, formalmente, pertenece al Rey que, en la praxis, lo ejerce por medio del Consejo de Ministros. Según la letra de la Constitución, el Rey dispone de importantes poderes. Sin embargo, la necesidad del refrendo y la inviolabilidad regia, con la consiguiente responsabilidad del Gobierno o del ministro refrendante, han comportado que el ejercicio efectivo de los poderes regios corresponda al Gobierno y a los ministros, conservando el monarca la mera titularidad de los mismos.

Es el Rey quien designa al Premier, considerándose como praxis consuetudinaria que el Gobierno no necesita para tomar posesión efectiva de un expreso voto de confianza. En consecuencia, no existe la investidura.

Los ministros no pueden participar como diputados en las sesiones del Storting o Parlamento en tanto conserven su puesto en el Gabinete. Ello no obsta para que el Premier y los miembros del Gabinete puedan participar en las deliberaciones del Parlamento aun cuando sin derecho a voto. Hay, en consecuencia, incompatibilidad entre el mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno.

El Rey tiene un derecho de veto suspensivo sobre las leyes aprobadas por el Storting en pleno o por el Odelsting tan sólo (recordemos a este respecto que el Parlamento noruego—el Storting—es unicameral; sin embargo, una vez elegido, el Storting designa entre sus miembros una cuarta parte de los mismos para constituir el Lagting y las tres cuartas partes restantes constituyen el Odelsting). Todo proyecto de ley aprobado por el Legislativo será remitido al monarca solicitando su sanción. Si el Rey lo aprueba, lo firmará, convirtiéndose en ley; si no lo aprueba, lo devolverá; en tal supuesto, no deberá volver a someterse al Rey dentro de la misma sesión. Si un proyecto hubiese sido aprobado sin modificación en dos sesiones ordinarias del Storting, constituido por distintas elecciones sucesivas y con un intervalo entre ellas de por lo menos dos sesiones ordinarias, y fuese entonces presentado al Rey con el requerimiento de que no deniegue su sanción, tal proyecto se convertirá en ley, aun a falta de la sanción real, a la clausura del Storting. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, desde 1905, ningún veto ha sido interpuesto.

El Gobierno carece en Noruega del derecho de disolución. El Storting no puede ser disuelto durante el mandato parlamentario de sus miembros. Ello deja al Gabinete con un arsenal muy reducido de armas frente al Parlamento. Un poco a modo de compensación, se estipula que el Gabinete permanece en el desempeño de sus funciones mientras el Storting no apruebe una moción de censura o, en su caso, desapruebe una moción de confianza. Para FUSILIER, éste es el carácter más destacado del parlamentarismo noruego. Ahora bien, no se puede ocultar que desde la instauración del parlamentarismo en 1884 raramente ha expresado el Storting su desconfianza al Gabinete. El propio FUSILIER (10), atendiendo a aspectos diferentes, ha completado su caracterización del parlamentarismo noruego con los tres rasgos siguientes: A) predominio de gobiernos homogéneos sobre gobiernos de coalición; B) predominio de gobiernos minoritarios sobre otros mayoritarios, y C) larga duración de las funciones ministeriales.

En Noruega, como en Suecia, el control sistemático de la actividad del Gobierno se asienta en gran parte en la comunicación obligatoria al Storting de las actas de las reuniones del Gobierno, así como de todos los documentos e informes públicos. Estos documentos, según estipula el Reglamento del Storting, son enviados para su estudio a una Comisión de la Cámara. Este control puede conducir a la exigencia de la responsabilidad penal de los ministros. Sin embargo, la decisión de exigir tal responsabilidad no está vinculada necesariamente a las observaciones entresacadas de las actas del Consejo de Ministros. De modo general, se puede decir que a las comisiones parlamentarias corresponde el control efectivo de la actividad gubernamental. Por lo que se refiere a las finanzas públicas, su control corresponde a los **Statsrevisorerne**, colocados al frente de un órgano separado del Ejecutivo y encargado de la totalidad de las tareas de verificación de las partidas del presupuesto. El presidente de este organismo es elegido por el Storting y ocupa una posición comparable a la de los **Ombudsmänn**.

También en Noruega, como ya indicamos, existe la figura del **Ombudsmänn**. Ya en 1952 se creó tal institución para las Fuerzas Armadas. Diez años más tarde, el 22 de junio de 1962, una ley instituía un nuevo **Ombudsmänn** para la Administración civil. Su misión es la de, en calidad de hombre de confianza del Storting, vigilar que la Administración pública no cometa injusticia alguna frente a cualquier ciudadano. Su ámbito de actuación engloba los órganos de la Administración del Estado, así como los funcionarios y agentes a su servicio, con lo que quedan excluidos los órganos no administrativos: Parlamento, Gobierno y Tribunales, así como las administraciones locales.

(10) R. FUSILIER: *obr. cit.*, pág. 228.

DINAMARCA

En Dinamarca, el Rey, según el artículo 12 de la Constitución, dentro de los límites previstos por ésta, está investido de la suprema autoridad sobre todos los asuntos del Reino. Sin embargo, el monarca ejerce esta autoridad por medio de los ministros.

En la formación del Gobierno, el Rey suele nombrar un «formador del Gabinete»; este no es nombrado en tanto que futuro presidente del Consejo de Ministros, sino en cuanto conductor de las negociaciones entre los diferentes partidos tendentes a la creación y constitución del Gabinete. La frecuente formación de gobiernos de coalición es causa determinante de lo que acabamos de indicar. Nombrado el Gabinete, en Dinamarca, al igual que en Noruega, no existe la necesidad de la investidura.

En el proceso legislativo, no se puede considerar existente el derecho de veto por parte del monarca. Según el texto constitucional, el Rey «ordena la promulgación de la ley y vigila su ejecución». Nada se indica en consecuencia acerca de que pueda negarse a promulgar una ley.

El control del Ejecutivo sobre el Legislativo se ejerce a través del derecho de disolución. Según la Constitución danesa, el Rey puede decretar, no importa en qué momento, la convocatoria de nuevas elecciones. De una fórmula tan amplia, se desprende que el Gobierno dispone ampliamente del recurso a la disolución. Tan sólo está previsto que la disolución no podrá tener lugar tras el nombramiento de un nuevo Gobierno, hasta que el Premier se haya presentado ante el Folketing o Parlamento unicameral danés.

También el Legislativo dispone, frente al Ejecutivo, de la moción de censura o de desconfianza. Según el artículo 15 de la ley fundamental, «ningún ministro puede permanecer en sus funciones después de que el Folketing le haya rehusado su confianza». Si la Cámara retira su confianza al Primer Ministro, éste debe presentar la dimisión de todo el Gabinete, a menos que decrete la convocatoria de nuevas elecciones.

Ahora bien, en Dinamarca, a diferencia de los dos regímenes nórdicos ya examinados, no existe ningún procedimiento de control sistemático y continuo de los actos de gobierno. Por el contrario, el régimen danés presenta analogías con los otros dos en lo que se refiere al control de las finanzas. Así, el Folketing elige a cuatro **Statsrevisorer** que tienen por misión verificar línea por línea las cuentas anuales del Estado y señalar al Parlamento, en su informe, las irregularidades presupuestarias y, en su caso, los despilfarros constatados. Los revisores cumplen su función en constante relación con el cuerpo administrativo de inspección. La

FCO. FERNANDEZ SEGADO

coordinación entre unos y otros está asegurada por un órgano paritario denominado «Consejo de las cuentas públicas».

Dinamarca ha adoptado, al igual que los demás países escandinavos, la institución del Ombudsmänn. Tomando el ejemplo sueco, la Constitución danesa de 1953 ha previsto en su artículo 55 que una ley dispondrá que el Folketing nombre una o dos personas, que no sean miembros del Parlamento, para controlar la administración civil y militar del Estado. La ley sobre el Ombudsmänn fue votada en 1954, confiándose las atribuciones del mismo a una sola persona elegida, cada vez que tienen lugar elecciones generales, por el propio Folketing, que asimismo está facultado para destituirle de sus funciones si no goza de la confianza de la Asamblea. Las funciones del Ombudsmänn se centran en la vigilancia de los ministros, los funcionarios y todas las personas al servicio del Estado, para que no cometan errores y no incurran en el delito de prevaricación.