

UNIVERSIDAD DE LEÓN
Departamento de Derecho Público Básico

PREGUNTAS E INTERPELACIONES
EN LA FORMA PARLAMENTARIA DE GOBIERNO

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

LUIS ÁNGEL MÉNDEZ LÓPEZ

Dirigida por:

DR. D. MIGUEL ÁNGEL ALEGRE MARTÍNEZ

León, 2000

*A mis padres, María y Gonzalo,
y a mis hermanos, Gonzalo y José María.*

Esta tesis doctoral ha sido posible gracias al disfrute de una Beca de Formación del Personal Investigador con destino en la Universidad de León convocada por la Excelentísima Diputación Provincial de León en 1998 y prorrogada en los años posteriores

ÍNDICE

Abreviaturas utilizadas.....	7
------------------------------	---

INTRODUCCIÓN.....	9
--------------------------	----------

CAPÍTULO I

EL CONTROL PARLAMENTARIO

I.1. CONCEPTO.....	21
I.1.1. EL TÉRMINO <i>CONTROL</i>	21
I.1.2. EL CONTROL EN EL DERECHO.....	23
I.2. DISTINCIÓN RESPECTO A FIGURAS AFINES.....	32
I.2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	32
I.2.2. LA IDEA DE GARANTÍA.....	42
I.2.3. INFORMACIÓN.....	49
I.2.4. DIRECCIÓN POLÍTICA.....	54
I.3. FUNDAMENTO Y NATURALEZA.....	66
I.3.1. FUNDAMENTO.....	66
I.3.2. NATURALEZA.....	71
I.4. ELEMENTOS.....	76
I.4.1. SUJETO ACTIVO.....	76
I.4.2. SUJETO PASIVO Y OBJETO.....	89
I.4.2.1. Aspectos generales.....	89
I.4.2.2. Materias vedadas al control parlamentario.....	97
I.4.2.2.1. Derechos fundamentales.....	97
I.4.2.2.2. Justicia.....	102
I.4.2.2.3. Distribución de competencias territoriales.....	109
I.4.2.2.4. Poderes transferidos a organismos internacionales.....	112

I.4.2.2.5. Actos del jefe del Estado.....	124
I.4.2.2.6. Materias clasificadas como secretas.....	126
I.4.2.2.7. Otros campos.....	130
I.4.2.2.7.1. Gobierno de las universidades.....	130
I.4.2.2.7.2. Administración electoral.....	130
I.4.2.2.7.3. Contabilidad de los empresarios.....	131
I.4.3. PARÁMETRO, COMPARACIÓN Y JUICIO.....	131

CAPÍTULO II

ACTIVIDAD ROGATORIA: DEFINICIÓN, ANTECEDENTES, FUNCIONES Y PROTECCIÓN

II.1. DEFINICIÓN.....	135
II.2. ANTECEDENTES.....	137
II.2.1. REINO UNIDO.....	137
II.2.2. ALEMANIA.....	140
II.2.3. FRANCIA.....	142
II.2.4. ITALIA.....	148
II.2.5. ESPAÑA.....	149
II.2.5.1. Interpelación.....	149
II.2.5.2. Pregunta.....	153
II.3. FUNCIONALIDAD ACTUAL.....	158
II.3.1. CARENCIA DE EFECTOS JURÍDICOS.....	158
II.3.2. LA PREGUNTA COMO MEDIO DE OBTENER INFORMACIÓN.....	166
II.3.3. LA INTERPELACIÓN COMO INSTRUMENTO DE <i>INDIRIZZO POLITICO</i> ...	180
II.3.4. OTRAS FINALIDADES DE LA ACTIVIDAD ROGATORIA	182
II.3.5. CONCLUSIÓN.....	183
II.4. PROTECCIÓN JURISDICCIONAL.....	185
II.4.1. INFLUENCIA DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA.....	185
II.4.2. FACULTAD INDIVIDUAL DEL PARLAMENTARIO.....	196
II.4.3. LA ACTIVIDAD ROGATORIA Y EL CONCEPTO DE ACTO PARLAMENTARIO	212

III.2.1.2.1. Activo.....	292
III.2.1.2.2. Pasivo.....	297
III.2.1.3. Juicio. La moción.....	297
III.2.2. PROCEDIMIENTO.....	304
III.2.2.1. Normas comunes.....	304
III.2.2.1.1. Calificación y admisión a trámite.....	305
III.2.2.1.2. Foro de la interpelación.....	305
III.2.2.1.3. La posibilidad de calificar una interpelación como pregunta	306
III.2.2.2. Interpelación ordinaria.....	307
III.2.2.2.1. Desarrollo.....	307
III.2.2.2.2. Transformación en pregunta escrita.....	311
III.2.2.3. Interpelación urgente.....	312

CAPÍTULO IV

PROBLEMÁTICA DE LAS PREGUNTAS Y DE LAS INTERPELACIONES. SUGERENCIAS DE REFORMA

IV.1. ACTITUD DEL SUJETO ACTIVO.....	316
IV.1.1. PROBLEMÁTICA.....	316
IV.1.1.1. Obstruccionismo.....	317
IV.1.1.2. Interés individual del representante.....	322
IV.1.1.3. Control administrativo.....	323
IV.1.1.4. Uso indiscriminado de pregunta e interpelación.....	325
IV.1.1.5. Autocontrol.....	326
IV.1.1.6. Grupos parlamentarios.....	327
IV.1.2. PROPUESTAS.....	328
IV.1.2.1. Asistencia a la cámara.....	328
IV.1.2.2. Utilización correcta de preguntas e interpelaciones.....	330
IV.1.2.3. Otro sujeto activo.....	335
IV.1.2.4. Minorías.....	336
IV.2. COMPLEJIDAD DEL OBJETO.....	337
IV.2.1. PROBLEMÁTICA.....	337
IV.2.2. PROPUESTAS.....	340

IV.2.2.1. Información.....	340
IV.2.2.2. Especialización.....	342
IV.3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.....	346
IV.3.1. ACTUALIDAD.....	346
IV.3.1.1. Problemática.....	346
IV.3.1.1.1. Normativización.....	347
IV.3.1.1.2. Elaboración de la respuesta.....	349
IV.3.1.1.3. Órganos de gobierno.....	349
IV.3.1.2. Propuestas.....	350
IV.3.1.2.1. Inmediatez.....	350
IV.3.1.2.2. Urgencia.....	357
IV.3.1.2.3. Tiempo destinado al control.....	358
IV.3.2. PROCESO COMPLEJO.....	360
IV.3.2.1. Problemática.....	360
IV.3.2.1.1. Inseguridad jurídica.....	360
IV.3.2.1.2. Mimetismo.....	361
IV.3.2.1.3. Densidad de los textos.....	362
IV.3.2.1.4. Densidad de los debates.....	362
IV.3.2.2. Propuestas.....	364
IV.3.2.2.1. Brevedad.....	364
IV.3.2.2.2. Seguridad.....	365
IV.3.2.2.3. Comisiones.....	371
IV.3.2.2.4. Estructuración.....	373
IV.4. ACTITUD DEL SUJETO PASIVO.....	374
IV.4.1. PROBLEMÁTICA.....	374
IV.4.2. PROPUESTAS.....	379
IV.4.2.1. Sobre la obligación de contestar.....	379
IV.4.2.2. Sobre la respuesta insuficiente.....	386
IV.5. EXCESIVO NÚMERO.....	388
IV.5.1. PROBLEMÁTICA.....	388
IV.5.2. PROPUESTAS.....	390
IV.6. ESCASA PUBLICIDAD.....	394
IV.6.1. PROBLEMÁTICA.....	394
IV.6.2. PROPUESTAS.....	398

Índice

IV.6.2.1. Retransmisión televisiva o radiofónica.....	398
IV.6.2.2. Interés periodístico.....	400
IV.6.2.3. Reconducción de lo político al parlamento.....	400
IV.6.2.4. Líderes políticos.....	401
CONCLUSIONES.....	404
BIBLIOGRAFÍA.....	416

Abreviaturas utilizadas

art.	artículo
CE	Constitución española
CF	Constitución francesa
CI	Constitución italiana
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
EA	Estatuto de Autonomía
etc.	etcétera
FJ	Fundamento Jurídico
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTCC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
n.	nota al pie
NIPresS	Norma Interpretativa del Presidente del Senado español
p(p).	página(s)
p. ej.	por ejemplo
RAE	Reglamento de la Asamblea de Extremadura
RAM	Reglamento de la Asamblea de Madrid
RANF	Règlement de l'Assemblée Nationale
RBR	Bundesrat Reglament
RBT	Deutscher Bundestag Reglament
RCA	Reglamento de las Cortes de Aragón
RCCL	Reglamento de las Cortes de Castilla y León
RCCM	Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha
RCD	Reglamento del Congreso de los Diputados
RCI	Regolamento della Camera dei Deputati
RCV	Reglamento de las Cortes Valencianas
RDGR	Reglamento de la Diputación General de La Rioja
ResPresCD	Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados
ResPresPA	Resolución del Presidente del Parlamento de Andalucía
RJGPA	Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias
RM	Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia

Abreviaturas utilizadas

RPA	Reglamento del Parlamento de Andalucía
RPC	Reglamento del Parlamento de Cataluña
RPCN	Reglamento del Parlamento Canario
RPCT	Reglamento del Parlamento de Cantabria
RPE	Reglamento del Parlamento Europeo
RPFN	Reglamento del Parlamento Foral de Navarra
RPG	Reglamento del Parlamento de Galicia
RPIB	Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares
RPV	Reglamento del Parlamento Vasco
RS	Reglamento del Senado español
RSF	Réglement du Senat
RSI	Regolamento del Senato
RTVE	Radio y Televisión Española
ss.	siguientes
S(S)TC	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional español
STS	Sentencia del Tribunal Supremo español
t.	tomo
TC	Tribunal Constitucional español
v.	volumen

INTRODUCCIÓN

Justificación e hipótesis iniciales

Las páginas que siguen pretenden estudiar la actividad rogatoria como instrumento de control parlamentario.

La expresión *actividad rogatoria* abarca dos añejos instrumentos de fiscalización del poder surgidos simultáneamente con el propio parlamento: preguntas e interpelaciones. Efectivamente, el mismo hecho de preguntar o interpelar a quien ejerce una actividad conllevaba, ya en las Cortes medievales, una suerte de comprobación sobre lo que aquél había realizado u omitido.

Se pretende estudiar aquí la fase actual, resultante de la evolución de las preguntas y de las interpelaciones durante su presencia continua en la mayor parte de los ordenamientos parlamentarios¹.

Podría parecer que la actividad rogatoria, en el marco del control parlamentario, ha perdido relevancia en la actualidad. Este declive habría surgido particularmente en los últimos decenios, mientras que durante siglos se admitió pacíficamente que la actividad rogatoria desempeñaba una función de control parlamentario. Ello, como veremos, es en buena medida consecuencia de que parte de la doctrina occidental no distingue con total precisión conceptos de gran tradición constitucional como son los de control, responsabilidad política, garantía constitucional, información y dirección política. Carencia de delimitación conceptual que tiene su origen en la tan nombrada crisis del parlamento en relación con la creciente importancia del ejecutivo y de otros poderes transnacionales y que, en lo que a nuestro trabajo afecta, acaba por incidir en la actividad rogatoria, que se ve catalogada como instrumento de varias funciones parlamentarias o incluso de todas a un tiempo.

El presente trabajo afronta el reto de resaltar el espacio jurídico de una función, la de control parlamentario, cuya realidad constitucional es obligado defender. Hoy, no menos que hace doscientos años, resulta conveniente el estudio del sistema jurídico de controles asamblearios sobre el ejecutivo. Las normas constitucionales no identifican el

¹ Existen particularidades sorprendentes, como la inexistencia de las preguntas en Suiza o la de las interpelaciones en Francia y en el Parlamento Europeo, cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 756).

predominio técnico del aparato gubernamental sobre el parlamentario con la ausencia de controles. Conviene, pues, impulsar los medios fiscalizadores de nuestros representantes en orden a preservar principios democráticos que siguen siendo imprescindibles.

Ahora bien: a pesar de que este sustrato valorativo encuentra apoyo suficiente en las normas constitucionales, lo cierto es que en la práctica política y, lo que es más llamativo, numerosos preceptos dictados al abrigo de la autonomía normativa de las cámaras parecen adecuarse a principios jurídicos cuanto menos novedosos.

El trabajo, por tanto, ha de empezar por conceptuar jurídicamente el control parlamentario y diferenciarlo de figuras afines. Sólo entonces se podrá proceder a la correcta ubicación de la actividad rogatoria en la función parlamentaria de fiscalización².

Existen, por otra parte, razones de menor implicación axiológica por las que la vitalidad parlamentaria de las preguntas e interpelaciones ha suscitado dudas.

La disciplina de partido que caracteriza a las agrupaciones asamblearias es una de las principales causas de que las instituciones que abordamos aquí vean obstaculizada su utilización como medio fiscalizador. La mayoría de los parlamentarios dejan de ejercer su facultad de controlar al gobierno debido a que pertenecen al mismo partido político o coalición que éste.

La misma sujeción de partido va a ocupar buena parte de nuestro trabajo, puesto que la actividad rogatoria se erige en la actualidad en uno de los últimos reductos de la independencia política del parlamentario individual: preguntar e interpelar, efectivamente, son facultades del representante político.

El paso del tiempo descubre, por tanto, nuevas dimensiones en la vetusta actividad rogatoria. Perspectivas innovadoras que, sin embargo, no afectan a la continua servidumbre de estas instituciones a la función de control del gobierno.

Es de destacar, en este sentido, que la actividad rogatoria sigue siendo incluida en los más recientes ordenamientos parlamentarios, como lo demuestran nuestros Estatutos de Autonomía; y, a pesar de los duros ataques doctrinales, los constituyentes y legisladores optan por una estructura que podríamos denominar clásica de las preguntas y de las interpelaciones.

² NORTON, P. (1993: 3) señala que “*parliamentary questions -oral and written- have received relatively limited attention in scholarly literature. Before the 1950s, parliamentary questions received coverage in standard works on Parliament, but were not singled out for particular analysis*”.

La adaptación de estos medios de fiscalización a las cambiantes circunstancias de las relaciones parlamentarias es una realidad que justifica el análisis detallado de su estado actual.

Con este trabajo pretendemos demostrar una serie de hipótesis que formulamos seguidamente:

- El control parlamentario goza de autonomía conceptual. Es preciso no caer en la confusión con figuras que presentan algunos elementos coincidentes.

- La actividad rogatoria nació como el único instrumento de vigilancia sobre el poder monárquico absoluto. Hoy día, es uno de los medios que tiene el parlamento para fiscalizar las actividades u omisiones del gobierno.

- Además de ser instrumento de control, dada su naturaleza política, cabe la utilización de preguntas e interpelaciones con finalidades distintas, como puede ser obtener información o exigir responsabilidad política. Ello no obsta para que su esencia y su razón de ser jurídica siga siendo el ejercicio del control político.

- Dada la existencia de una fuerte disciplina en los partidos políticos³, la actividad rogatoria se configura como uno de los últimos reductos de libertad del parlamentario individual, en cuanto facultad del mismo. En este sentido, diluida la clásica distinción entre parlamento y ejecutivo debido a la existencia de partidos políticos que asocian a la mayoría del primero y al segundo, la actividad rogatoria se erige en trascendental garantía del ejercicio de un control sobre el gobierno, puesto que pasa a ser desempeñada en gran parte por los componentes de las minorías parlamentarias.

Objeto

La materia que aquí se estudiará abarca la regulación, problemática conceptual y práctica, y soluciones, con respecto a las preguntas y las interpelaciones parlamentarias. Es decir, aquellos medios reglados para inquirir al ejecutivo sobre una actuación u omisión que, a partir de la respuesta de aquél o su falta de contestación, conlleva un juicio por parte del parlamentario que los promueve, pero nunca una sanción jurídica.

³ Cfr. ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, Á. M. (1992: 142 y 143).

No forman parte del objeto del trabajo los instrumentos de simple petición de información o documentos, ni las comisiones de investigación u otros medios de control parlamentario. En caso contrario nos encontraríamos, en primer lugar, ante un estudio inabarcable. En segundo término, los medios de solicitud de datos cumplen, a nuestro entender, la función de información y no de control. La comisión de investigación es un instrumento de control colectivo, mientras que la actividad rogatoria se caracteriza por su individualidad. Aun así, se tratan en el trabajo los aspectos comunes y diferenciales entre estas figuras y la actividad rogatoria, dado que sería imposible desconocer las conexiones entre las mismas; pero sólo en la medida en que aporten claridad o influyan en la problemática central.

Aspectos también generales como el mandato representativo o la naturaleza de los derechos de los representantes individuales serán abordados, sin embargo, con mayor profundidad. Ello se debe a que el primero está amenazado por la disciplina de partido, ya aludida, y a que la actividad rogatoria constituye una de sus manifestaciones más puras. Las facultades individuales del parlamentario constituyen una garantía de su independencia. Ésta es esencial a la hora de ejercer cualquier tipo de control. En esta línea analizamos especialmente los recursos que tiene el parlamentario para proteger sus facultades de preguntar y de interpelar.

Nuestro estudio tratará de la actividad rogatoria específicamente en la forma parlamentaria de gobierno, caracterizada por la interdependencia entre asamblea y ejecutivo⁴.

La existencia de figuras análogas a las que constituyen el objeto de este estudio en los sistemas presidencialistas, no será, por tanto, objeto del análisis, dado que la actividad rogatoria, como todos los instrumentos de control parlamentario, adquiere un significado propio y distinto en una y otra forma de gobierno. El elemento esencial del parlamentarismo, la relación de confianza que une a legislativo y ejecutivo, hace que la fiscalización asamblearia tenga un referente importante en aquélla, desde los sujetos que intervienen en el control, hasta el parámetro de comparación o, incluso, la eventual sanción a la que el control podría coadyuvar: la responsabilidad política. Todos estos elementos propios de la forma parlamentaria son, bien desconocidos, bien utilizados con diferente finalidad en los sistemas presidencialistas.

⁴ LUCAS VERDÚ, P. (1976, t. III: 307 a 317). Nos referimos al que SCHMITT, C. (1934: 355 y 356) denomina sistema parlamentario en sentido estricto, ya que en su esquema, entendido en sentido lato, el presidencialismo se incluye en aquél.

Centrándonos en la actividad rogatoria, la necesaria colaboración entre parlamento y gobierno ha provocado que aquélla haya llegado a desempeñar funciones de exigencia de responsabilidad política o pasado a ser un mero instrumento de información. La continua adaptación de la actividad rogatoria a las cambiantes circunstancias de las relaciones parlamento - gobierno justifica la afirmación de que el signo del cambio ha presidido el discurrir de preguntas e interpelaciones.

El sistema rogatorio ha pasado por diversas fases que, en función de la ideología dominante, comienzan con su asimilación a las quejas y ruegos ante los monarcas absolutos, llegan a convertirse en instrumentos para exigir la responsabilidad política y, hoy en día, se encauzan en el control parlamentario, sin posibilidad, por tanto, de sanción.

Sólo cuando la forma parlamentaria se encuentra en el idóneo equilibrio entre parlamento y gobierno, las preguntas y las interpelaciones encajarían perfectamente en el concepto de control. En caso contrario, es decir, cuando uno de los poderes logra imponerse al otro (se habla entonces de crisis del parlamento o de régimen de asamblea), la actividad rogatoria se ve envuelta en esta misma dinámica y se desfigura su pertenencia conceptual al conjunto de medios de control⁵.

En todo este sistema de frenos, contrapesos y precarios equilibrios, ha penetrado con fuerza un nuevo elemento impensable en los albores de la actividad rogatoria. Nos referimos al partido político, que ha debilitado la ya de por sí poco férrea estructura de separación de poderes⁶ y se ha convertido en elemento unificador entre mayoría parlamentaria y gabinete, con lo que ello implica para las tareas de crítica de la asamblea, que se ven dificultadas⁷. Las preguntas y las interpelaciones constituyen uno de los pocos instrumentos de control que las minorías parlamentarias pueden ejercer⁸.

⁵ En este sentido, MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 757) afirman que para “instaurar un sistema de control por medio de preguntas es requisito esencial que los miembros del Gobierno sean parlamentarios o tengan asiento en la Asamblea, ante la que tienen que «dar la cara» (...). Esto no sucede en el sistema americano, donde el único responsable de la política es el Presidente”.

⁶ Es necesario recordar que “esta separación o, mejor dicho, «distribución» del poder hay que entenderla como un «sistema de frenos y contrapesos» que no excluye la colaboración entre los diversos poderes, pero sí la concentración de todos ellos en unas mismas manos” -ESTEBAN, J. DE y GONZÁLEZ - TREVIJANO, P. J. (1992: v. I, p. 188)-.

⁷ Cfr. SARTORI, G. (1963: 354), ESTEBAN, J. DE (1968: 84) y RIPOLLÉS, M. R. (1978: 196).

⁸ “El eje (...) del funcionamiento del sistema parlamentario pasa (...) no por la contraposición ideal entre Gobierno y Parlamento, sino entre mayoría gubernamental y minoría o minorías en la oposición” -ESTEBAN, J. DE y GONZÁLEZ - TREVIJANO, P. J. (1992: v. I, p.191)-. En el mismo sentido, GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996: 462 a 464) y LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 160).

Estos nuevos desafíos muestran que en la actualidad la actividad rogatoria se encuentra en una encrucijada. Muchos son los problemas, teóricos y prácticos, que le aquejan. Intentaremos aportar aquí posibles soluciones para que las vetustas preguntas e interpe-laciones encuentren acomodo y utilidad en el escenario parlamentario del futuro.

Dentro de la forma parlamentaria de gobierno es preciso acotar aún más para obtener resultados satisfactorios. El trabajo, por ello, sin perjuicio de referirse ocasionalmente a otros ordenamientos, centrará su atención en los sistemas italiano, británico y español (tanto estatal como autonómico).

El estudio del modelo italiano se justifica por la profusión doctrinal que acompaña el estudio de todos los institutos parlamentarios en aquel país, debida a la especial relevancia que las asambleas desempeñan en la vida política, en buena parte explicable por el alto grado de pluralismo presente en su sistema de partidos, que dificulta la formación de un gobierno estable⁹.

El sistema británico se estudia principalmente por dos motivos. En primer lugar porque las preguntas nacieron allí como instrumento de control en la forma parlamentaria en que las conocemos en la actualidad¹⁰. En segundo término porque en el Reino Unido la pregunta ha adquirido una notoriedad política y social mayor que en el resto de Europa¹¹.

Se estudia también el modelo español, con referencias constantes a las regulaciones autonómicas, las cuales, aun limitándose en muchas ocasiones a la transposición automática de la normativa central, aportan también importantes novedades¹².

Mención aparte merece el modelo francés. No es posible su ubicación estricta entre las formas parlamentarias de gobierno debido, principalmente, a los importantes poderes del Presidente de la República (preside el Consejo de Ministros -art. 9 CF-, negocia tratados internacionales -art. 52 CF-, entre otros) y a que el Presidente del Gobierno no es elegido por el Parlamento sino por el Jefe del Estado. Esta es la situación *de iure*. En el

⁹ Cfr. GALEOTTI, S. (1983: 93 y 94).

¹⁰ La primera de la que hay constancia se desarrolló en 1721, cfr. HOWARTH, P. (1956: 11 a 15).

¹¹ El afamado *question time* existía ya en 1854, cfr. AMELLER, M. (1964: 11).

¹² Véase BARRAT I ESTEVE, J. (1999: 137).

Debido a su peculiaridad territorial, como ciudades, prescindiremos en buena medida del estudio de las normas relativas a las Asambleas de Ceuta y Melilla.

terreno de los hechos, sin embargo, es necesario que el Gobierno cuente con el respaldo mayoritario de la Asamblea. El Jefe del Estado, por ello, se ha visto obligado a nombrar Presidente del Gobierno a una persona perteneciente al partido rival¹³. Desde que este hecho se produjo por primera vez en 1986, las atribuciones del Jefe del Gobierno aumentaron en detrimento de las del Jefe del Estado¹⁴.

Por otro lado, los instrumentos de responsabilidad política está presente en el sistema francés, lo que constituye un importante dato que lo asimila a la forma parlamentaria de gobierno.

A estos hechos, se debe añadir que en Francia nace la interpelación y, además, ha alcanzado su mayor desviación constitucional al convertirse, en determinados periodos, en una moción de censura más o menos encubierta.

Todo ello justifica de manera suficiente, a nuestro juicio, el estudio de este discutido modelo, que cabe calificar de semipresidencialista¹⁵.

Metodología

El trabajo tendrá su base en las disposiciones normativas, partiendo de los textos constitucionales (el español es uno de los pocos que acogen la actividad rogatoria) y es-

¹³ Como señala NÚÑEZ RIVERO, J. M. C. (1995: 354), “el Presidente debe nombrar un primer ministro, y un Gobierno que representen los intereses de la Cámara y ejemplo de esta afirmación, es el nombramiento como Jefe del Gobierno en 1986 de Jaques Chirac, siendo Mitterrand Presidente de la República”. Mediante la cohabitación “el Presidente de la República debe plegarse al juego del régimen parlamentario” -HIDALGO LAVIÉ, A. (1996: 11)-.

¹⁴ NÚÑEZ RIVERO, J. M. C. (1995: 355) afirma que “el presidente de la República queda alejado de la política diaria y encajado en el papel moderador propio de un Jefe de Estado parlamentario clásico, convirtiéndose el primer Ministro en director de la política nacional”.

¹⁵ Esta categoría ha sido propuesta por DUVERGER, M. (1980: 256): “los regímenes semipresidenciales se caracterizan por el hecho de que el jefe del Estado se elige por sufragio universal directo y posee ciertos poderes que sobrepasan a los de un jefe del Estado parlamentario normal. Sin embargo, el gobierno se confía a un gabinete formado por un primer ministro y por ministros que pueden ser derribados por el voto del Parlamento”. En este sentido, véase otra obra del mismo autor (1983: 260).

Como señala HIDALGO LAVIÉ, A. (1996: 3), la creación doctrinal del modelo procede de la comparación entre el régimen francés, el régimen parlamentario clásico y el régimen presidencial de los Estados Unidos.

Es innegable la utilidad de tal categoría para comprender la evolución multiforme de algunos ordenamientos, como el francés o el finlandés, cfr. DUVERGER, M. (1983: 261 y 262), HIDALGO LAVIÉ, A. (1996: 5) e IACOMETTI, M. (1997: 301, 302 y 319). Más discutido aún es dónde encuadrar los regímenes portugués -cfr. MOREIRA, A. (1988: 26 y 27) y BLANCO DE MORAIS, C. (1997: 148 y 149)-, austriaco -cfr. ORTINO, S. (1983: 322) y KOJA, F. (1997: 75 y 76)-, irlandés -cfr. OLIVETTI RASON, N. (1997: 170, 177 y 184)- e islandés -cfr. MANCINI, S. (1997: 153 y 154)-.

tatutos de autonomía, para centrarnos después en su desarrollo en los diferentes reglamentos parlamentarios.

Los debates doctrinales y la jurisprudencia sobre la materia aportarán la luz necesaria sobre dichos textos y su práctica cotidiana.

Lo anterior no es, sin embargo, suficiente, ya que tanto la actividad rogatoria como las distintas instituciones que conforman el régimen parlamentario integran un sistema político y jurídico muy distinto del existente hace pocos años. Sería un error realizar la comparación prescindiendo de factores históricos, sociales y, sobre todo, políticos. Por ello el lector encontrará abundantes referencias a ciencias auxiliares del Derecho constitucional (así, la Historia, la Sociología y la Ciencia Política)¹⁶.

En cuanto a la manera de abordar el estudio del Derecho comparado¹⁷, no sólo se tendrá en cuenta la regulación normativa en uno u otro país o región, sino también las soluciones que se prevén en cuanto a la problemática de la actividad rogatoria como medio de control¹⁸. Hay diferencias, tanto culturales como políticas y jurídicas, entre los Estados o regiones que ocuparán nuestra atención, pero la nota predominante es la homogeneidad de los pilares del ordenamiento parlamentario¹⁹. El desarrollo de la actividad rogatoria encuentra importantes similitudes entre dichos ordenamientos, por lo que consideramos oportuno mencionar las distintas regulaciones dentro de los epígrafes sin necesidad, pues, de dedicar apartados separados para el estudio de cada sistema jurídico. Se trata de figuras parlamentarias que, salvo ligeras variaciones que se señalan oportunamente, coinciden en sus caracteres fundamentales²⁰.

¹⁶ Cfr. VERGOTTINI, G. (1987a: 167) y BISCARETTI DI RUFFIA, P. (1988: 19 a 22).

¹⁷ Sobre la conveniencia de este tipo de tarea, véase CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. (1994: 55).

¹⁸ VERGOTTINI, G. (1987a: 169) señala: “La comparación, además de instrumental para la verificación de las generalizaciones y de servir para otros fines (...) es un método que consiente la adquisición de nuevos *conocimientos*”. Este autor (1987: 218 y 221) insiste en la conveniencia de que, antes de comparar, hayamos establecido qué se entiende por actividad rogatoria. Con ello se evita la consideración errónea sobre el ordenamiento parlamentario nacional como el modelo abstracto y, por tanto, parámetro de comparación.

¹⁹ Cfr. VERGOTTINI, G. (1987a: 168, 169 y 199) y CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. (1994: 31).

²⁰ Como VERGOTTINI, G. (1987a: 199) apunta, “es posible efectuar una comparación de las instituciones parlamentarias propias de los Estados de derivación liberal en la medida en que coinciden en la concepción de las instituciones representativas”. Asimismo, según EMBID IRUJO, E. (1992: 8), cuando hablamos de control parlamentario “nos encontramos ante una cuestión de teoría general del Derecho parlamentario presente en todos los sistemas políticos en donde se funcione bajo los prismas del go-

Desde esta opción metodológica se justificaría el estudio simultáneo de las asambleas regionales españolas y de las estatales e incluso del Parlamento Europeo.

En la adopción de esta manera de abordar el Derecho comparado creemos haber encontrado el mejor camino para valorar los institutos jurídicos estudiados. En otras palabras, el peligro que supone extrapolar conceptos de un sistema jurídico nacional o regional a otros es, en este caso, mínimo y, tras las correspondientes acotaciones allá donde sean necesarias, neutralizado²¹.

Con este método se persigue, en primer lugar, una agilidad expositiva que evite el engorroso trámite de repetir el mismo esquema país por país, sobre todo teniendo en cuenta que en muchos apartados no existirían diferencias significativas.

En segundo lugar, permitirá constatar que la problemática que aqueja a la actividad rogatoria es, en gran medida, común a los Estados con forma parlamentaria de gobierno.

La visión conjunta de preguntas e interpelaciones, por último, nos ofrecerá la oportunidad de proponer un modelo de regulación que responda a la mencionada problemática y que pueda llegar a ser aplicable a los ordenamientos que tratamos²².

Como excepción, los ordenamientos se abordarán independientemente a la hora de realizar un somero recorrido histórico de la regulación de la actividad rogatoria en cada uno. Ello no es óbice, evidentemente, para que el lector pueda comprobar nuestro énfasis en el estudio de las Cortes Generales.

Se trata, en definitiva, de estudiar la actividad rogatoria como tal y no el Parlamento italiano, inglés, francés o español.

bierno parlamentario. Ello permite una amplitud de miras en las reflexiones y hasta en la formulación de conclusiones que, pienso, es un valor a defender”.

²¹ Cfr. CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. (1994: 14).

²² Una de las funciones del Derecho comparado es la preparación de la legislación, cfr. VERGOTTINI, G. (1987a: 181). GARRORENA MORALES, Á. (1991: 84) señala que “podemos hacer de la ciencia jurídica un saber peligrosamente conservador si, obsesionados por la mayor apariencia de cientificidad existente en las labores de explicación y de aplicación del Derecho positivo, renunciamos demasiado pronto a considerar que son también de nuestra incumbencia los procesos de reconstrucción -y, por tanto, de reconstrucción crítica- de ese Derecho”. AMELLER, M. (1964: 202) resalta que “*en droit comparé, l'étude des institutions internationales à caractère parlementaire présente un grand intérêt car ces organismes, tout en faisant leur profit des usages nationaux, constituent un champ d'expériences nouvelles et permettent des créations originales*”. Este mismo autor (1964: 204) afirma, tras un somero estudio de las regulaciones parlamentarias de las preguntas, que “*les divers exemples d'emploi des questions parlementaires cités ci-dessus représentent un échantillonnage des modalités d'application d'une même procédure. On peut tenter d'en tirer quelques enseignements utiles à l'amélioration de la pratique parlementaire française*”.

Plan de trabajo

En primer término se analiza la estructura del control parlamentario en la actualidad (capítulo I), partiendo del concepto mismo de control, que presenta una interesante dualidad entre dominio y simple comprobación. Bifurcación que va a estar presente en buena parte de la problemática que se estudia a lo largo del trabajo.

Posteriormente se procede al estudio del control en el mundo del Derecho, diferenciando el parlamentario de los controles administrativo y judicial.

Ante el debate doctrinal al respecto, se hace necesario reafirmar la autonomía de la fiscalización parlamentaria respecto de figuras con las que es frecuente confundirla: responsabilidad política, garantía, información y dirección política.

Seguidamente se estudian el fundamento y la naturaleza del control parlamentario. Ya que la actividad rogatoria es un instrumento de éste, su fundamento y naturaleza coinciden con los del control.

Para terminar el capítulo, hemos optado por analizar los elementos del control: sujeto activo, sujeto pasivo, objeto, parámetro, comparación y juicio. Prestamos especial atención al objeto, concretamente a las materias que están vedadas o bien es problemática su inclusión entre las que puede versar la fiscalización parlamentaria. Estos campos son: derechos fundamentales, justicia, distribución de competencias territoriales, poderes transferidos a organismos internacionales, actos del jefe del Estado, materias clasificadas como secretas, gobierno de las universidades, administración electoral y contabilidad de los empresarios.

El conjunto de aspectos tratados en el capítulo I es común a todos los instrumentos de control asambleario. Ahora bien, se hace necesario después precisar las peculiaridades históricas, funcionales y relativas a la naturaleza de la actividad rogatoria (capítulo II).

Por ello, el lector encontrará en las páginas que siguen un apartado referido a la historia de los institutos parlamentarios que constituyen el objeto de este trabajo. Será abordada, sin embargo, de una manera muy somera.

Ello no se debe, desde luego, a la ausencia de publicaciones referidas a tales etapas²³,

²³ Sobre Gran Bretaña, pueden verse las obras de COBBETT, W. (1806), WHITE, A. B. (1908) y HOWARTH, P. (1956). Con respecto a Francia, AMELLER, M. (1964). En Italia, MANZELLA, A. (1969-1972), LON-

sino a que nuestro trabajo tiene la intención de centrarse en la actividad rogatoria en los parlamentos contemporáneos. Como hemos señalado más arriba, la irrupción de los partidos políticos ha transformado de tal manera el control parlamentario, que el estudio de las raíces ancestrales de las preguntas y de las interpelaciones resulta poco fructífero para su comprensión.

Se realiza, por tanto, un breve recorrido por los antecedentes de lo que hoy conocemos por preguntas e interpelaciones, separando, por única vez en todo el trabajo, las experiencias de los diferentes Estados.

Inmediatamente después se describe la funcionalidad actual de la actividad rogatoria y podremos comprobar cómo es necesario abordar conjuntamente todas las experiencias de Derecho comparado, pues las similitudes son enormes.

Como más rica especificidad de la actividad rogatoria en la actualidad, tenemos que analizar la protección jurisdiccional de la que goza, delimitando su carácter de facultad individual del parlamentario de la voluntaria sujeción a disciplina partidista.

El capítulo III describe, compara y facilita la extracción de conclusiones críticas con respecto al procedimiento de las preguntas y de las interpelaciones.

Las numerosas afinidades entre los ordenamientos parlamentarios facilitarán esta labor comparativa. Tarea que será de gran utilidad a la hora de abordar en el capítulo siguiente los problemas de la actividad rogatoria y sus posibles soluciones, tanto las ya existentes en alguna normativa parlamentaria, como las que convendría adoptar a la luz de las dificultades prácticas.

El último capítulo, por tanto, se centra en los seis problemas principales que aquejan al objeto del presente trabajo. Tras el análisis de cada uno de ellos se exponen las soluciones que han previsto los ordenamientos parlamentarios, la doctrina y nuestra particular visión. En primer lugar, analizaremos los inconvenientes que conlleva la actitud del sujeto activo ajena a su labor de fiscalización. Seguidamente, veremos qué alteraciones implica la creciente complejidad del objeto del control. Abordaremos también los aspectos procesales, incidiendo en la falta de actualidad y en la variedad de procesos, donde falta la necesaria claridad. En cuarto lugar, estudiaremos la problemática asociada al sujeto pasivo. Además, es obligado analizar el dato objetivo del excesivo número de ini-

GI, V. (1978) y MACCANICO, A. (1988). Para Alemania, FISCHBACH, O. G. (1934). Finalmente, en nuestro país, LEGAZ Y LACAMBRA, L. (1934) y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978).

ciativas rogatorias y los inconvenientes que ello conlleva. Finalmente, uno de los principales problemas es la escasa publicidad que acompaña a las preguntas e interpelaciones.

Como veremos, cada uno de estas dificultades en la funcionalidad controladora de la actividad rogatoria está influida por las demás. Razón por la cual el capítulo IV no puede concebirse más que como un todo en el que se ha realizado una clasificación en seis apartados para favorecer la claridad expositiva y la comprensión por parte del lector.

Las conclusiones resumirán las respuestas que ofrecemos acerca de las hipótesis planteadas, así como las posibilidades de reforma que nos parecen más adecuadas en orden a lograr un mejor funcionamiento y una mayor eficacia fiscalizadora de las preguntas y de las interpelaciones en la forma parlamentaria de gobierno, particularmente en el Parlamento español.

Finalmente, se incluye una relación de la bibliografía utilizada. Con ello se posibilita la comprobación crítica de nuestras afirmaciones. Desearíamos con todo ello que el presente trabajo constituyese un punto de apoyo para futuras investigaciones.

CAPÍTULO I

EL CONTROL PARLAMENTARIO

I.1. CONCEPTO

I.1.1. EL TÉRMINO *CONTROL*

Históricamente la palabra *control* tiene aproximadamente siete siglos. Proviene del término latino medieval *contra rotulum* y de ahí pasó al francés *contre - rôle (contrôle)*, que significaba literalmente “contra - libro”, es decir, “libro - registro” que permitía constatar la veracidad de los asentamientos realizados en otros²⁴. Tenía, por tanto, un sentido de verificación, confrontación entre dos actividades.

En el idioma inglés, sin embargo, *control* pasó a significar dominio, dirección sobre el controlado.

La diferencia entre ambos significados radica en que, mientras para el primero (verificación) lo esencial es el hecho de comprobar, para el segundo (dominio) la relación de jerarquía que existe entre los sujetos activo y pasivo del control es decisiva: un ente superior jerárquicamente realiza una comparación entre lo ejecutado por el controlado y lo reflejado en una norma o, simplemente, lo que el controlador querría que aquél hubiese realizado. Otra diferencia con la verificación es que el controlador puede modificar el acto, destituir al controlado o ambas cosas a la vez.

Para ORTÍ BORDÁS (1997a: 1210) podría darse, incluso, “una significación más que sintetiza las dos anteriores, considerando que controlar supone de modo genérico *participar en otra actividad con poderes parciales o limitados* que son ajenos a una inspección y que significan alguna forma de influencia”.

De todas formas, aunque el término latino derivó, como hemos dicho, de diferente manera al idioma inglés que al francés, lo cierto es que en ambas lenguas se recogen ac-

²⁴ Cfr. RUBIO LLORENTE, F. (1993a: 242), ARAGÓN REYES, M. (1995: 69), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1210), SALVI, L. (1957: 3 y 4), GIANNINI, M. S. (1974: 1264), GREGORY, R. (1990: 62) y WIBERG, M. y KOURA, A. (1994: 32).

tualmente los dos significados a los que estamos aludiendo. Así, en el *Dictionnaire des anglicismes (les mots anglais et américains en français)*, se reconoce que si bien *control* existe en el francés desde el siglo XIV con el sentido de verificación, ha importado del inglés el sentido de dominio²⁵. Asimismo en inglés se admiten los dos significados que estamos viendo²⁶.

La dualidad del significado se manifiesta también en castellano. El Diccionario de la Real Academia Española define *control* como: “1. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. Dominio, mando, preponderancia. 3. Oficina, despacho, dependencia, etcétera, donde se controla”²⁷.

²⁵ “Contrôle existe en français depuis le XIV^{ème} siècle (...) avec le sens de "verification". Il a emprunté à l'anglais le sens [de dominio] à l'occasion de la création du calque "verification". Certes, l'idée de "verification" et celle de "maîtrise, direction" ont quelque chose de commun qui pu aider à la confusion, mais les deux emplois restent fondamentalement différents”. REY-DEBOBE, J. y GAGNON, G. (1984: 183).

²⁶ En THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY (1989: v. III, 853), encontramos las siguientes definiciones del término que estamos analizando: “1. To check and verify, and hence to regulate (payments, receipts, or accounts generally) (...). 2. To check by comparison, and test the accuracy of (statements, stories or their authors). (...) 4. To exercise restraint or direction upon free action of; to hold sway over, exercise power or authority over; to dominate, comand. (...) 5. b. Law. To overrule (a judgement or sentence).”

Es interesante a este respecto la clasificación de los controles que podemos encontrar en la obra de GREGORY, R. (1990: 63 a 65). Clasificación asumida también por WIBERG, M. y KOURA, A. (1994: 32). Dicha distinción parte de otorgar dos significados a la palabra *control*:

a) Significado general, ordinario, fuerte: poner límite o ejercer dirección sobre la libre acción de alguien o algo.

b) Significado débil: examen de precisión o validez.

El concepto de control puede ser usado en cuatro sentidos, los dos primeros débiles y el tercero y cuarto fuertes:

1. Verificación, examen, inspección, escrutinio, comprobación.

2. Crítica, censura, llamada de atención, exigencia, pregunta.

3. Ejercer poder sobre, sanciones disciplinarias, instrucciones directas y específicas.

4. Ejercer poder sobre, sanciones retributivas, instrucciones no directas ni específicas, reacciones anticipadas.

Cfr. TURPIN, C. (1990: 421).

En cuanto al idioma alemán, el término *kontrolle* es definido como “Überwachung, (Nagh) - prüfung, Beaufsichtigung, Entlehung (...) aus gleichbed. (...) Die Bedeutung 'beherrschen, entscheidenden (wirtschaftlichen) Einfluß ausüben' entsteht (...) under dem Einfluß von (ebenfalls aus dem Französisch entlehntem) english to control”, AKADEMIE - VERLAG (1989: v. II, 906).

En italiano, *controllo* significa, en cuanto a lo que nos interesa, “ispezione, verifica. (...) vigilanza, sorveglianza (...), padronanza, dominio”, LEXIS RICERCHE (1994: 309).

²⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1984: t. I, 373). Además, el Diccionario nos enseña que el término procede del francés *contrôle*, por lo que se deduce que el significado inglés (dominio) ha sido asumido posteriormente por nuestro idioma.

I.1.2. EL CONTROL EN EL DERECHO

Esta polisemia también ha sido reflejada en las obras de los estudiosos del control jurídico en general y del control parlamentario en particular²⁸.

Es evidente que la noción jurídica de una palabra muchas veces no coincide con la que tiene en el uso corriente. El término que estudiamos es uno de estos casos²⁹.

En el uso corriente de la palabra pueden verse agrupados ambos sentidos pensando que controla (inspecciona, fiscaliza, verifica) quien tiene determinada capacidad (cierta supremacía, dominio) para fiscalizar a otro.

Incluso en las propias Constituciones el término control se usa tanto en la acepción inglesa como en la francesa³⁰. El art. 153 CE, por ejemplo, utiliza la palabra que estamos analizando refiriéndose tanto al control por el Tribunal de Cuentas (órgano auxiliar en la tarea de fiscalización parlamentaria) como al control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

En todo caso, conviene tener presente, con ARAGÓN REYES (1995: 71), que “bajo las diversas formas (parlamentaria, judicial, social, etcétera) del control del poder y bajo las diversas facetas (freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera) que tal control puede revestir, late una idea común: hacer efectivo el principio de limitación del poder” que se inicia en Inglaterra en el siglo XVII, en Estados Unidos, Francia en el siglo XVIII y en el resto de Europa Occidental en el siglo XIX³¹.

La doctrina que se ha ocupado de definir el control, ya dentro del Derecho constitucional, se encuentra dividida entre quienes incluyen la posibilidad de derribar al gobier-

²⁸ Cfr., en España, GARCÍA MORILLO, J. (1985: 50) y TORRES DEL MORAL, A. (1998: 638). En Italia, FERRARI, G. (1956: 243), CASULLI, V. R. (1965: 729 y 730) y CHIMENTI, C. (1974: 25 y 26).

²⁹ Cfr. FERRARI, G. (1956: 244). Asimismo, DAMGAARD, E. (1994: 44). En nuestro país, PÉREZ CALVO, A. (1978: 231) señala: “El término control ha alcanzado un uso generalizado en todas las esferas del lenguaje, incluyendo las ciencias sociales y más concretamente el derecho. A pesar de ello, al menos en lo que atañe a la ciencia jurídica, ha sido poco estudiado, lo que podría estar justificado si el vocablo fuera unívoco. Sin embargo no es éste el caso, sino que el término se presta a equívocos y malentendidos”. Coincide LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 81).

³⁰ Así, para Francia, lo señala BÉCANE, J. C. (1992: 389).

³¹ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 82 y 87).

no en el control y quienes entienden que aquella facultad tiene naturaleza jurídica distinta.

Los primeros acogen, por tanto, un significado de control como dominio sobre el controlado, en cuanto que puede sancionarle con la remoción del cargo³². Esta postura es absolutamente dominante en Francia³³, Alemania³⁴ y Gran Bretaña³⁵. En Italia y España la doctrina está más dividida.

³² Es clásica la concepción del estadounidense OPPENHEIM, F. E. (1958: 522): “*C exercises control over R's doing x to the extent that he influences or constraints R to do x. C controls R's not doing x to the extent that he influences R not to do x or restrains R from doing x*”.

³³ Así, PRÉLOT, M. y BOULOUIS, J. (1990: 864) escriben: “*l'effectivité du contrôle est tributaire de sa sanction; c'est-à-dire des modalités par lesquelles s'exprime le pouvoir qu'il représente. Or, de la simple publicité, qui fait appel au jugement de l'opinion, à la mise en cause de la responsabilité politique du Gouvernement, susceptible d'entraîner la démission de celui-ci*”. En el mismo sentido, BURDEAU, G. (1976: 393) añade que “*le contrôle doit être sanctionné (...). Étant une sanction, il est de sa nature d'être exceptionnelle. Normalement, c'est à titre de menace qu'elle devrait intervenir*”. Véase también DESFEUILLES, H. (1973: 7 y 8).

³⁴ Este hecho nos fue confirmado por la Profesora Doctora Susanne Pfab durante la entrevista que nos concedió en el Institut für Politik und Öffentliches Recht de la Universidad de Múnich el 21 de noviembre de 1997. Véase KLEIN, E. y GIEGERICH, T. (1996: 161), HORN, H. R. (1998: 91) y ARAGÓN REYES, M. (1998a: 105). STEFFANI, W. (1989: 1328 y 1329) ofrece dos conceptos de control, uno amplio y otro estricto, ambos incluyendo la capacidad de sancionar: “*Parlamentarische Kontrolle bezeichnet den parlamentarischen Prozeß des Überprüfens und Bestimmens (Beeinflussens) del Verhaltensweise anderer (insbesondere von Regierung und Verwaltung) bei unmittelbarer (Parlamentmehrheit) und/oder mittelbarer (Opposition) Sanktionsfähigkeit im Wege der vier Phasen Informationsgewinnung, Informationsverarbeitung, Informationsbewertung (Würdigung und Kritik) und abschließender politischer Stellungnahme rechtsverbindlicher Entscheidung. Kurz: Parlamentarisches Überprüfen der Regierung (Verwaltung) bei unmittelbarer oder mittelbarer Sanktionsfähigkeit ("Sanktionsfähiges Überprüfen")*”.

³⁵ Así, los cuatro significados que GREGORY, R. da al término *control* y que ya hemos mencionado (p. 22, n. 26). Con base en ello, no dudará en afirmar (1990: 62 a 66) que el control parlamentario incluye verificar, realizar una llamada de atención y sancionar, aunque duda que se prolongue hasta constituir un ejercicio de poder de un órgano sobre otro.

TURPIN, C. (1990: 422), sin embargo, distingue entre *control* y *accountability*. El primero indicaría los límites y guías para la política gubernamental, mientras que la segunda complementaría al control, le suministraría la información previa necesaria y corregiría (he aquí el elemento de dominio) los abusos o fracasos del gobierno. CRICK, B. (1970: 79), por el contrario, separa dominio de control al señalar que “*the only meanings of Parliamentary control worth considering (...) are those which do not threaten the Parliamentary defeat of a government, but which help to keep it responsive to the underlying currents and the more important drifts of public opinion. All the others are purely antiquarian shufflings*”.

Sobre Dinamarca DAMGAARD, E. (1994: 44 y 45) dirá que en el Derecho parlamentario el concepto de control parece estar vinculado a dos aspectos:

a) Acción pública (control activo): implica el uso de recursos para adquirir información sobre las acciones o sobre la inacción del gobierno. Puede ser seguido por sanciones negativas si la información que da el gobierno no es considerada satisfactoria.

b) Reacción anticipada (control pasivo): el parlamento ejerce influencia sobre el gobierno sin acciones positivas. Aquí, el gobierno sólo conoce lo que la mayoría parlamentaria quiere o espera y ajusta su comportamiento de acuerdo con ello; si así no lo hace, el gobierno esperará que recaiga sobre él el control activo, que conlleva eventuales resultados perjudiciales.

En Italia, MANZELLA (1969a: 383) define el control jurídico como la “relación entre órganos, caracterizada por la existencia de una relación unilateral o recíproca de poder-sujeción, en virtud de la cual el órgano controlador puede realizar una actividad de intervención en la esfera de atribuciones del órgano controlado, dirigida a verificar la legitimidad o la eficiencia de la acción de este último y a reequilibrar, con medidas directas o indirectas, los intereses públicos eventualmente turbados”³⁶. Por ello, este autor, a la hora de definir el control parlamentario, afirmará que consiste en una actividad de verificación, pero dirigida a hacer valer la responsabilidad política o difusa de los titulares de cargos de gobierno o administrativos³⁷.

En este mismo sentido se manifiesta, como hemos dicho, parte de la doctrina española. Destaca ARAGÓN REYES (1986: 17 y 18; 1994: 24; 1995: 144, 153 y 154; 1997: 171 y 172)³⁸.

Esta corriente de autores, en nuestra opinión, parte de concebir el control desde un punto de vista administrativo³⁹. Se debe tener en cuenta que es precisamente en esta ra-

³⁶ “La nozione giuridica di controllo [es] intesa (...) come relazione fra organi, caratterizzata dall’esistenza di un rapporto unilaterale o reciproco di potere-soggezione, in virtù del quale l’organo controllante può esplicare una attività di intervento nella sfera di attribuzioni dell’organo controllato, volta a verificare la legittimità o l’efficienza dell’azione di quest’ultimo e a riequilibrare, con misure dirette o indirette, gli interessi pubblici eventualmente turbati”. Para este autor (1995: 311), “con la funzione di controllo, il parlamento, svolge un’attività diretta a verificare l’esercizio del potere di governo; ad accertarne le responsabilità; a sanzionarne gli errori di conduzione politica”.

En palabras de GIANNINI, M. S. (1958: 375), “in sede giuridica il controllo comprende in sé la comminatoria di un evento che si risolve in uno svantaggio per il soggetto controllato”.

³⁷ En sus propias palabras (1984: 466), define el control parlamentario como “attività di accertamento diretta a far valere, nei confronti delle Camere, la responsabilità politica o diffusa, di soggetti titolari di cariche di governo o amministrative”. Del mismo modo opinan AMATO, G. (1968: 6), TRENTO BALDINI, E. (1968: 617), GALEOTTI, S. (1969 y 1972: 322), COLONNA, F. (1975: 216), MACCANICO, A. (1988: 2), FENUCCI, F. (1989: 38), RESCIGNO, G. U. (1990: 388) y MORETTI, R. (1992: 412).

³⁸ En el mismo sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 12; 1990: 240 y 241), LÓPEZ GARRIDO, D. (1990: 354 y 355), ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 413 a 415), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1221) y SÁNCHEZ AGESTA, L. Este último escribe (1978: 178): “Control significa esencialmente tres cosas: la facultad de limitar o, por emplear un término clásico de Montesquieu, la facultad de impedir o vetar; la facultad de participar, esto es, de intervenir en una decisión modelándola y modificándola de tal forma que quien ejerce el control tenga una influencia efectiva en la decisión que se adopta; y, por último, la facultad de inspeccionar o verificar que una conducta corresponde no sólo a lo que un precepto constitucional o legal ordena, sino también a los fines generales del ordenamiento jurídico - político y a los criterios de oportunidad con que debe cumplirse”. En esta línea, GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, J. M. y MARÍN RIAÑO, F. (1988: 736) estiman que es esencial la existencia de una última fase en el control parlamentario. Fase que sería la de adopción de medidas para lograr que la actuación se acomode a la norma modelo o ideal establecido como parámetro.

³⁹ Ello se observa claramente en las siguientes palabras de GARRORENA MORALES, Á. y MONTORO FRAGUAS, A. (1990: 97): El agente del control político “está cualificado por su capacidad intrínseca de superioridad frente al sujeto controlado, capacidad que abarca tanto la posición de jerarquía sobre él (eso será lo que suceda, lógicamente, cuando ambos estén implicados en una relación intraorgánica) como la mera posición de supremacía, es decir, de superior peso y entidad institucional sobre la ins-

ma del Derecho donde surge la teoría del control que posteriormente se estudia en Derecho constitucional⁴⁰. La visión administrativista del control asambleario nace cuando, durante el siglo XIX, las funciones del parlamento se estudian divididas en legislativas, financieras y ejecutivas (administrativas). Entre estas últimas, a modo de cajón de sastre, se inserta todo lo que no pertenece a las otras dos (así, las actividades dirigidas a acordar o revocar la confianza al gobierno, preguntas e interpelaciones, mociones e incluso las reglas de organización interna de la cámara)⁴¹.

Discrepamos de esta tendencia porque en el ámbito actual de las relaciones entre parlamento y gobierno es equivocado, a nuestro juicio, mantener aún que controla quien tiene dominio sobre otro, lo cual, sí sucede en el Derecho administrativo, donde rige el principio de jerarquía. Es evidente que éste no opera en las relaciones entre parlamento y ejecutivo, que se desarrollan según un principio de colaboración. Creemos más acertado mantener un concepto estricto de control donde las cámaras vigilan y comparan constantemente la actividad o inactividad del gobierno (no porque sean superiores jerárquicamente, sino porque así se regula la distribución de poderes plasmada en la norma fundamental de un Estado) y, posteriormente, pueden desencadenar la responsabilidad política del ejecutivo (tampoco con base en una posición preeminente de las cámaras)⁴².

Tanto en Italia como en España también son numerosos los autores que excluyen el dominio como nota inherente al control parlamentario. Así, en Italia, para G. FERRARI (1956: 244): “control es verificación (...); por consiguiente, es una operación lógica,

tancia controlada. Esta última es la situación que define a las formas de control externo -no intraorgánicas, por tanto- y, en concreto y paradigmáticamente, al control parlamentario. En dichas formas, el sujeto activo del control no está jerárquicamente situado sobre el pasivo (...), sino que su posición viene dada por una superioridad ‘política’ que le ha sido otorgada institucionalmente”. A pesar, sin embargo, de esta postura, los autores (1990: 98) no concluyen que esa posición de supremacía implique sanción, sino todo lo contrario: “*el mero hecho de existir y ser actuado dicho control* [el político] ya es, en sí, un resultado, esto es, ya es ‘control’; ya produce el resultado de estar haciendo efectiva la existencia de mecanismos de fiscalización e intervención sobre la actividad del órgano controlado”.

⁴⁰ Cfr. RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1996: 430). Efectivamente, la teoría clásica sobre el control fue elaborada por GNEIST, R. y FORTI, U. ocupándose del Derecho administrativo. Véase la obra de este último (1915).

⁴¹ Cfr. SALVI, L. (1957: 167 y 168).

⁴² No podemos, por tanto, compartir la opinión de SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1987: 234) sobre que el elemento sanción “es enteramente armónico con el fin de limitación del poder que cumple el control: la existencia de la potestad sancionatoria coloca *formalmente* al órgano controlado en una tesitura totalmente distinta a la que tendría de no existir, de libre pasa a ser sujeto, subordinado, en cuanto sabe que sus actos pueden ser anulados o corregidos por otro órgano”.

consistente en una confrontación entre algunas deducciones y los datos de la experiencia” y añade: “la verificación o control en general consiste en juzgar de la fidelidad de la copia al modelo”⁴³.

En España, destacan en esta línea MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO (1984: 27), para quienes el control jurídico es “un examen de la actividad del órgano controlado, confrontándola con los parámetros establecidos, del que podrían derivarse, eventualmente, consecuencias que supongan una sanción para el órgano controlado, pero que son, en todo caso, ajenas y posteriores al control propiamente dicho. De esta forma, el control *sólo* requiere la producción de la actividad controlada y su comparación con el parámetro, esto es, la norma o principio al que debería adecuarse. Las consecuencias posteriores a este examen, aunque relacionadas con el control, no forman parte de su estructura interna, sino que, al igual que el mismo control, son constitutivas del mecanismo de la garantía jurídica”⁴⁴. Así pues, el control parlamentario no conlleva sanción jurídica, cosa distinta es que en términos políticos sí tenga eficacia extraparlamentaria en su repercusión social⁴⁵.

Nos sumamos, pues, a la opinión de este segundo grupo de autores. Así como en el lenguaje común *control* significa dominio de una persona o ente sobre otro (por ejemplo, la persona X controla determinada empresa), en el mundo del Derecho aquel término conserva las dos acepciones que examinamos al referir la etimología⁴⁶. Hay que distinguir, por ello, en qué rama del mismo impera uno u otro significado. Así, existen tres tipos de controles regulados por el Derecho: jurisdiccional, administrativo y parlamentario.

⁴³ “Controllo è verificaçione (...); dunque, è un’operazione logica, consistente in un confronto tra alcune deduzioni ed dati dell’esperienza. (...), la verificaçione o controllo in genere consiste nel giudicare della fedeltà della copia al modello”. En el mismo sentido, LETTIERI, L. R. (1948: 38 y 44) y CHIMENTI, C. (1974: 36).

⁴⁴ La garantía jurídica constituye un concepto más amplio, es “el instrumento de tutela asignado a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y de los actos de otro órgano” (1984: 33). Asimismo, MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES, J. M. (1985: 162).

⁴⁵ GARCÍA MORILLO, J. (1990: 247). En el mismo sentido, RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1996: 431), CASTELLÓ BORONAT, F. (1997: 89), MARCO MARCO, J. J. (1998: 284) y LÓPEZ GUERRA, L. (1990: 233 y 234). Este autor (1997b: 161 y 162) define el control parlamentario como “la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción de Gobierno, efectuados en sede parlamentaria”.

⁴⁶ En contra, véase GIANNINI, M. S. (1958: 374 y 375).

Todos tienen en común que **control**, utilizado para referirse a una actividad, institución o persona en todo o en ciertos aspectos regulada por el ordenamiento jurídico, **es la comparación que efectúa un órgano jurídicamente facultado entre la actividad realizada por otra institución o persona y un parámetro.**

Las características de las tres clases de control que pasamos a analizar sirven para resaltar sus diferencias:

a) Control jurisdiccional.

- Relación entre los sujetos: No existe subordinación jerárquica entre el controlador y el controlado. El órgano judicial no se halla en una posición de prevalencia sobre la persona o entidad que juzga (p. ej., cuando se controla la legalidad de un reglamento dictado por el gobierno no se puede decir que el poder judicial ostente una posición de prevalencia sobre el ejecutivo).

- Elemento de comparación: El parámetro incluye sólo normas; lo cual implica que el modelo está fijado antes de efectuar el control.

De ahí que en el ámbito judicial se plantee la necesidad de distinguir entre acto administrativo y acto político del gobierno. Efectivamente, el control jurisdiccional no puede entrar a conocer de los actos políticos, de ahí que, casuísticamente, tenga que calificar un acto gubernamental antes de entrar a conocerlo. Si el órgano judicial decide que la naturaleza de aquél es política, ha de declararse incompetente para decidir sobre él⁴⁷.

- Juicio: La valoración de la adecuación de la actividad controlada al modelo no es libre, sino que ha de atenerse a técnicas precisas. Evidentemente esta afirmación no quiere ser taxativa. Puede defenderse un pequeño margen de discrecionalidad del órgano juzgador, pero es innegable que “el punto de referencia no es la conveniencia política, sino mandatos constitucionales y legales de cumplimiento forzoso” -ESPÍN TEMPLADO, E. (1992: v. II, 206)-.

b) Control administrativo.

- Relación entre los sujetos: Existe subordinación jerárquica. El controlador está en una posición de dominio respecto al controlado⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988: 37).

⁴⁸ Como DESFEUILLES, H. (1973: 42) dice, “*en droit administratif, le contrôle désigne à la fois l’activité de l’autorité hiérarchique et celle de l’autorité de tutelle qui, l’une et l’autre, comportent l’usage des pouvoirs d’approuver, de suspendre, d’annuler, de réformer ou de substituer*”.

- Elemento de comparación: Al contrario que en el caso anterior, el parámetro no sólo incluye normas, por lo que el modelo no está fijado antes de realizarse el control, sino que el superior jerárquico utilizará consideraciones de carácter político en su acepción más amplia.

- Juicio: La valoración de la adecuación de la actividad controlada al modelo es libre. El órgano jerárquicamente superior puede modificar el acto administrativo de la autoridad inferior por motivos de oportunidad. Al igual que en el caso del poder judicial, conviene aquí realizar una precisión. El hecho de que la autoridad administrativa actúe con márgenes de discrecionalidad no debe confundirse con una completa autonomía de la voluntad similar a la de los particulares⁴⁹.

c) Control parlamentario.

- Relación entre los sujetos: No existe subordinación jerárquica o dominio del órgano controlador (parlamento) sobre el controlado (gobierno). El control parlamentario es una manifestación del carácter limitado del poder gubernamental. No es, sin embargo, una prueba del sometimiento de éste a la asamblea, pues también existen mecanismos para frenar el excesivo poder del órgano legislativo, principalmente la posibilidad de disolver las cámaras⁵⁰. Ambos sujetos se encuentran en una posición de paridad, como bien han resaltado varios autores, sobre todo de la doctrina italiana⁵¹.

MARTINES (1990: 213), por ejemplo, escribe: “Se definen (...) *órganos constitucionales* aquellos órganos del Estado que, puestos en el vértice de la organización estatal, se encuentran en una posición de *independencia* y de *paridad jurídica* entre ellos. Tal posición de independencia y de paridad jurídica no excluye, sin embargo, que puedan existir controles ejercitados por un órgano constitucional sobre otro (por ejemplo, el control

⁴⁹ Cfr. MORELL OCAÑA, L. (1988: 114).

⁵⁰ No compartimos, por tanto, expresiones como la de ALMENDROS MANZANO, Á. M. (1997: 269) cuando afirma que “el Gobierno es un órgano vicario del Parlamento, del cual depende y del que extrae su legitimación democrática”. En la misma línea, también juzgamos como errónea la apreciación de COBREROS MENDAZONA, E. (1991: 2130) en cuanto afirma que “el sujeto u órgano que controla (el Parlamento) goza de una teórica superioridad sobre el sujeto u órgano controlado (el Gobierno), en cuanto que la voluntad de aquél, en cierto sentido, es susceptible de imponerse a la de éste”.

⁵¹ La teoría de la paridad entre órganos constitucionales puede encontrarse en las obras de autores como Romano, S., Crosa, E., Biscaretti di Ruffia, P., Luatti, L. y Grottanelli de'Santi, G.

Coincidimos con CIAURRO, G. (1979: 558) en que continuar hablando de prevalencia entre parlamento y gobierno o viceversa es fruto de una “*astratezza della problematica giuridica formale (...), come se queste istituzioni fossero estrapolate dalla realtà sociale nella quale si trovano ad operare e confliggesero tra loro sulla base di rapporti di forza; e quasi che un regime fosse più democratico qualora il Parlamento prevalga sul Governo, o meno democratico nel caso opposto*”.

inspectivo-político que las Cámaras ejercen sobre el Gobierno)”⁵².

Más claramente, MORTATI (1976: 688) dirá que “el ejercicio de la actividad de control no implica una relación de supraordinación del controlante sobre el controlado”. Añade (1976: 688 y 689) que, aunque algunos han querido fundamentar la existencia de prevalencia del parlamento sobre el ejecutivo en la relación de confianza, “nuestro sistema está fundamentado en el principio del equilibrio entre los supremos poderes del Estado, que, mientras garantiza a cada uno una esfera de plena autonomía, no excluye injerencias de uno sobre la actividad de los otros, con variado título y con distinta eficacia; tejiendo una trama de frenos y contrapesos, que, precisamente porque son recíprocos, no consienten afirmar la supremacía de uno de tales órganos sobre el otro”⁵³.

Para VIRGA (1948: 252), el hecho de que parlamento y gobierno se encuentren en el mismo plano implica que también el segundo puede controlar al primero y que la posición jurídica del gobierno no es de subordinación sino de responsabilidad política hacia el parlamento.

No toda la doctrina italiana está de acuerdo. Así, CAMA (1997: 253) piensa que en su país no existe paridad ya que descuella la centralidad del parlamento y los partidos políticos, con la consiguiente marginalidad del gobierno en la definición y en la realización de la dirección política.

- Elemento de comparación: El parámetro es más amplio que en el de las dos clases de control analizadas previamente. El modelo al que se ha de ajustar la acción del equipo gubernamental está formado por normas, pero también por el programa de gobierno, el nacimiento de nuevas necesidades sociales, etcétera. El parámetro es más amplio, pero no absolutamente libre ya que, debiendo ajustarse a un mínimo de interés social, nun-

⁵² En el idioma original: “*Si definiscono (...) organi costituzionali quegli organi dello Stato che, posti al vertice dell’organizzazione statale, si trovano in una posizione di indipendenza e di parità giuridica fra loro. Tale posizione di indipendenza e di parità giuridica non esclude, tuttavia, che possano esservi dei controlli esercitati da un organo costituzionale nei confronti di un altro (ad esempio, il controllo ispettivo-politico che le Camere esercitano sul Governo)*”.

⁵³ En italiano, “*l’esercizio dell’attività di controllo non implica un rapporto di sopraordinazione del controllante sul controllato. (...) “il nostro sistema è imperniato sul principio dell’equilibrio fra i supremi poteri dello Stato, che, mentre garantisce a ciascuno una sfera di piena autonomia, non esclude ingerenze dell’uno sulle attività degli altri, a vario titolo e con diversa efficacia; intessendo una trama di freni e contrappesi, che, appunto perché reciproci, non consentono di affermare la supremazia di uno di tali organi sull’altro*”.

ca será completamente discrecional⁵⁴. Como dice TORRES DEL MORAL (1998: 638), “la actividad de control del parlamento sobre el gobierno consiste en examinar la actuación de éste para comprobar si se ajusta o no a lo que el parlamento considera correcto”⁵⁵.

Es objeto de control parlamentario tanto la actuación administrativa como la política del gobierno.

- Juicio: A la hora de valorar el comportamiento del ejecutivo, el parlamentario individual, un grupo de ellos o toda la cámara son totalmente libres⁵⁶. No olvidemos que, como dice PITKIN (1985: 236), la política “es un campo en el que la racionalidad no es garantía de acuerdo. Sin embargo, al mismo tiempo, los argumentos racionales son relevantes algunas veces, y también de vez en cuando puede llegarse a un acuerdo”. Añade (1985: 238): “la política parece más una cuestión de voluntad que de acierto o error”.

⁵⁴ Como analizaremos más adelante (p. 176), en el caso de que el control parlamentario se realice con base en los intereses personalísimos de uno o varios miembros de la asamblea nos encontramos ante un uso impropio de la institución que estudiamos.

⁵⁵ VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 196) opina que el control es la comprobación de que la actividad estatal se adecúa a los intereses de los representados.

⁵⁶ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998a: 642 y 643).

I.2. DISTINCIÓN RESPECTO A FIGURAS AFINES

Es importante delimitar el control parlamentario de otras instituciones jurídicas para comprender mejor cómo se plasma esta función en los parlamentos actuales.

Hoy en día, la racionalización que ha experimentado nuestra forma de gobierno, junto a la necesaria colaboración entre ejecutivo y legislativo para el normal desarrollo de la vida constitucional, han modificado sustancialmente las relaciones entre estos dos poderes y, por consiguiente, también la función de control, cuyo deslinde respecto a figuras afines se hace difícil en la práctica⁵⁷. Las instituciones con las que guarda afinidad son: responsabilidad política, garantía, información parlamentaria y dirección política.

I.2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Nosotros acogeremos aquí la definición de responsabilidad política de DUVERGER (1980: 142): “revocación de los miembros del gabinete por las asambleas, que se realiza en forma de un voto de desconfianza emitido por estas últimas, a continuación del cual, los ministros deben retirarse. Por otra parte, hay que observar que no todo voto hostil de las cámaras supone la responsabilidad política del gabinete, sino solamente los que se refieren a la ‘cuestión de confianza’ propuesta expresamente por el gobierno o a una ‘moción de censura’ depositada por un diputado”⁵⁸.

No nos ocupamos, por tanto, de la corriente doctrinal encarnada en RESCIGNO que diferencia responsabilidad política institucional y responsabilidad política difusa. En la primera el sujeto activo puede remover al ejecutivo e incluye la cuestión de confianza, la

⁵⁷ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 9) y RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1996: 430). En Italia, CHIMENTI, C. (1974: 1).

⁵⁸ Sólo hay que especificar que en España la moción de censura debe ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados (art. 113. 1 CE). Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 27 y 28).

Creemos conveniente, por otra parte, ofrecer un concepto de cada uno de los dos instrumentos de responsabilidad política:

Cuestión de confianza: “solicitud que realiza el Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados para que le reitere la confianza que le otorgó en su investidura, en relación con su programa de gobierno o con una cuestión de política general.”

Moción de censura: “manifestación por iniciativa de la Cámara de su reprobación del Gobierno con la que se le impone el abandono de su cargo y se abre la vía para la designación de un nuevo gobierno”, CABO DE LA VEGA, A. DE (1996: 71 y 1996a: 269, respectivamente).

moción de censura y los comicios electorales⁵⁹; en la segunda, sujetos pasivos son todos los que luchan por el poder político (y no sólo el gobierno)⁶⁰, no hay una forma especial para hacerla efectiva⁶¹ y no hay posibilidad de remoción del ejecutivo, salvo a través de elecciones. La sanción política adoptaría una forma absolutamente discrecional. Finalmente, gobierno (junto con la mayoría parlamentaria que le sostiene) y fiscalizadores se someterán al supremo juicio electoral. Éste puede bien confirmar las diversas sanciones políticas que propugnan los instigadores de los controles, bien suponer una renovación del apoyo al partido o coalición gobernante⁶².

Relacionado con esto último, existe un concepto, del que tampoco nos ocuparemos por tratarse de un campo de la sociología política. Se trata de la expresión *asumir* la responsabilidad política, concepto que surge dada la infrecuente exigencia de responsabilidad política en el sentido jurídico. Así, aunque se dé el caso de que un gobierno o un miembro del mismo actúen de una manera claramente ineficaz o errónea, la mayoría que

⁵⁹ En palabras del propio RESCIGNO (1967: 113), “*la responsabilità politica resta istituzionale perchè fatta valere dal soggetto istituzionale attivo, sia pure in forme non tipiche; se invece le conseguenze negative si producono ad opera di soggetti diversi dal soggetto istituzionale attivo, a rigore siamo fuori dalla responsabilità politica istituzionale e (...) rientriamo nella responsabilità politica diffusa*”. Véanse también, de la misma obra, las pp. 122, 123 y 130.

⁶⁰ Cfr. RESCIGNO, G. U. (1967: 121 y 130).

⁶¹ Escribe RESCIGNO (1967: 121): “*non c'è alcun vincolo nè di forma, nè di tempi, se non quelli determinati da opportunità politica valutata dal soggetto attivo ed eventualmente quelli richiesti dalla natura giuridica dello strumento usato*”. Incluso mediante la moción de censura, cuando se plantea con la seguridad de no contar con el respaldo parlamentario necesario para ganarla, cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 649).

⁶² Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 162). ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, A. M. (1989: 197 y 198) escribe: “Los discursos parlamentarios no se dirigen ya a convencer a los diputados de tendencia política distinta, cuyos votos están determinados por consideraciones ajenas a la discusión racional, sino que se dirigen directamente a los ciudadanos activos, los electores, quienes hoy día, por ejemplo, a través de la televisión, deben ser impresionados por los argumentos expuestos y deben ser influidos de cara a sus futuras decisiones políticas en las elecciones”. Véase también ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 21; 1997a: 1221) y SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (1997: 639). Este último (1997: 649) dice: “El control parlamentario es (...) una pieza más dentro de la estrategia de *marketing* de los partidos, las comisiones de investigación pueden ser vistas como la faceta más espectacular de dicha estrategia”.

La existencia de la responsabilidad política difusa se ha percibido en la doctrina política desde mucho antes de la popularización que la ha acompañado desde las obras de RESIGNO. Así, hace más de cien años, COLMEIRO, M. (1870: 117) escribía: “Rara vez se exige en los gobiernos representativos la responsabilidad efectiva; y sin embargo no carece de eficacia moral este principio, pues a quien no castiga la ley, no perdona la opinión”.

LETTIERI, L. R. (1948: 87 y 88) utiliza ya el adjetivo “*diffuso*” hace más de cincuenta años aplicándolo al control político que, según este autor, no se desarrolla a través de instrumentos concretos, sino mediante todas las actividades de las cámaras. SÁNCHEZ AGESTA, L. (1960: 51) habla de “la acción difusa de la opinión pública a través de la Prensa”, refiriéndose a los miembros del partido que ha perdido la elección presidencial en Estados Unidos, que “preparan preguntas espinosas para el Presidente en las conferencias de Prensa. Con vistas, claro está, a la próxima elección presidencial”.

respalda al ejecutivo puede decidir en muchas ocasiones evitar la moción de censura, esperando, quizá que la sociedad olvide lo sucedido de cara a unas próximas elecciones. El partido o coalición que encarna la mayoría va a permitir que continúe el mismo jefe de gabinete o lo sustituirá por otro en el fuero interno del partido o coalición, sin recurrir al parlamento. En estos casos, el presidente del gobierno o el ministro afectado dicen *asumir* la responsabilidad política, lo cual no tiene ninguna trascendencia jurídica, pero sí sociológica y política, pues transmite a la ciudadanía la impresión de que el mal gestor se hace cargo de sus errores. No coincidimos, por ello, con LÓPEZ GUERRA (1997b: 159, n. 5) cuando afirma que tal concepto “pierde todo su sentido” al no conllevar el abandono del cargo. Este recurso tiene su importancia, pues, de no existir, comenzaría a difundirse la opinión de que el gobierno y el parlamento están regidos por una élite política solamente responsable de sus hechos ante el electorado, sin frenos entre un comicio y el sucesivo, con el consiguiente menoscabo para la legitimidad del sistema parlamentario.

Entrando ya en terreno jurídico, comenzamos por recordar que la doctrina, sobre todo en Italia y en España, se divide entre quienes piensan que el control incluye un elemento de dominio y los que opinan que aquél se limita a la comparación entre dos comportamientos.

Quienes ven en el control algo más que verificación y creen que controlar implica la posibilidad de imponer sanciones sobre el sujeto fiscalizado, no dudan en considerar la cuestión de confianza y la moción de censura como la máxima expresión de dominio, o sea, de control⁶³.

⁶³ Así, en Italia, CUOMO, G. (1957: 73), MARZANO, F. (1968: 263), GALEOTTI, S. (1969 y 1972: 330), BRUNO, F. (1972: 131 y 132), TOSI, S. (1974: 368 y 374), LONGI, V. (1978: 169 y 186), CIAURRO, G. F. (1982: 131 y 306), PIZZORUSSO, A. (1984: 296), MORETTI, R. (1992: 422 y 423) y SPAGNA MUSSO, E. (1992: 539).

En Francia, HERMAN, V. (1979: 102), HAURIUO, A. y otros (1980: 680 y 681), CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 437). CHALVIDAN, P. H. (1996: 188) distingue control técnico (preguntas y comisiones de investigación) de control político (instrumentos de responsabilidad política).

En cuanto a los autores españoles, podemos incluir a los siguientes: PÉREZ CALVO, A. (1978: 231 a 233, 240 y 241), APARICIO PÉREZ, M. A. (1980: 535), GERPE LANDÍN, M. (1981: 208), PORRES AZKONA, J. (1982: 176), SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 13), SAIZ ARNAIZ, A. (1983: 1240 y 1241), EMBID IRUJO, A. (1987: 52, n. 19 y 188; 1991: 183), CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 873 a 875), AGUIAR DE LUQUE, L. (1990: 267), MARCET I MORERA, J. (1991: 15), GONZÁLEZ GRANDA, P. (1993: 134), RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1996: 431), GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1997: 240), PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L. (1997: 110), RÍOS RULL, F. (1997: 725), MOLINS, J. (1997: 230 y 231), SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (1997: 636 y 642) y BASTIDA FREJEDO, F. J. (1997: 93).

Esta lista referente a nuestro país puede ser ampliada, pero con alguna precisión. Así, para SÁNCHEZ

Quienes consideramos el control como la comparación que efectúa un órgano jurídicamente facultado entre la actividad realizada por otra institución o persona y un parámetro, excluimos, en buena lógica, los institutos de responsabilidad política del ámbito del control parlamentario⁶⁴.

AGESTA, L. (1960: 40 y 41), “el control es un término más amplio que el de responsabilidad”. Ésta es “una especie de control que cumple la función genérica que a éste corresponde: *limitar* el arbitrio que es connatural a la acción de gobierno, haciendo *participar* a otros órganos en las decisiones políticas”. Finalmente, incluye (1960: 44) entre los actos de control la decucción de responsabilidad mediante las votaciones de confianza y censura. “El último (...) es el que ha adquirido categoría de símbolo como instrumento de control”.

ÁLVAREZ CONDE, E. (1993: v. II, 159 a 185) es partidario de esta postura. Además en otra obra (1990: 441) distingue “control - fiscalización” y “control - responsabilidad”. La diferencia radica en que “los términos *control* y *responsabilidad* no pueden identificarse, teniendo el primero un contenido más amplio que el segundo”. De acuerdo con él, ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J. L. DE (1986: 306) y RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 692).

ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1218) distingue entre control como inspección (pregunta, interpelación, comisión de investigación), como autorización (estado de alarma, decreto-ley) y como participación (investidura, cuestión de confianza y moción de censura).

SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (1993: 27, n. 36) también se agrega a esta lista de autores. En otra obra (1995: 410), distingue medios ordinarios de control (preguntas, interpelaciones y comisiones de encuesta) y extraordinarios, “de los que puede depender la vida del gobierno: confianza, censura, etc”. En este mismo sentido, PRESNO LINERA, M. Á. (1999: 95). Para PUNSET BLANCO, R. (1985: 62), el hecho de que el Senado español pueda controlar pero no exigir la responsabilidad política “permite clasificar las técnicas de control en ordinarias y extraordinarias, conducentes las segundas a implementar esa responsabilidad”.

VISIEDO MAZÓN, F. J. (1997: 130) considera que el Congreso de los Diputados predomina claramente sobre el Senado en la función de control porque éste no puede investir al presidente del gobierno, iniciar la responsabilidad criminal de un miembro del ejecutivo, convalidar de decretos-leyes ni exigir la reponsabilidad política. Ésta última constituiría el control extraordinario, mientras que el ordinario (petición de información, preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación) sí sería función de ambas ramas del parlamento.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1984: 205) comparte esta postura, pero parece rectificar en una obra posterior (1992: 650 a 659) ya que al hablar en ella del control, defiende un criterio restrictivo y no menciona la responsabilidad política entre sus instrumentos. Al tratar de la dirección política, sin embargo, incluye la responsabilidad política en el control y a ambos en la dirección política.

GOIG MARTÍNEZ, J. M. (1997: 220 y 221) resalta que “el control parlamentario está referido a la fiscalización que el Parlamento hace respecto a la acción del Gobierno, es decir, se basa en la comprobación de la actividad gubernamental y en la verificación de su adecuación a los parámetros que el Parlamento ha establecido”. Defiende, en contradicción con lo anterior, que los instrumentos de responsabilidad política están entre las formas de efectuar el control parlamentario.

En cuanto a GARCÍA ROCA, J. (1995: 171), su razonamiento para incluir la moción de censura entre los instrumentos de control parlamentario parte de buscar eficacia a este último. Así, si queremos un parlamento que ejerza una crítica sobre el gobierno e incluso la buscamos acudiendo al concepto de responsabilidad política difusa, “sería paradójico pensar que, precisamente cuando la posibilidad de una sanción puede ser instrumentada (...) y existe una clara ocasión para criticar la posición del Gobierno no existe control”.

BLANCO VALDÉS, R. L. (1998: 110 y 111) considera que tanto la responsabilidad política como el control expresan la relación de jerarquía entre el parlamento y el gobierno, que está subordinado a aquél.

⁶⁴ CANO BUENO, J. (1996: 46) escribe que “existen dos grandes corrientes (...): la más “clásica”, que considera indisolublemente vinculados la evaluación de la acción gubernamental con la exigencia de responsabilidad; y otra, más “innovadora”, que separa control y responsabilidad. Si bien esta segunda puede derivarse del control, no resulta un elemento constitutivo del mismo”.

ARAGÓN REYES (1986: 17 y 18) señala que “el control político (...) por el mero hecho de ponerse en marcha ya está implicando un resultado (sin esperar siquiera a que se produzca la decisión final): el de mostrar que se realiza una fiscalización del poder, esto es, que las actividades públicas están sometidas a una crítica y valoración también pública o institucionalizada”. Afirma también que “su carácter ‘subjetivo’ excluye que, necesariamente, el juicio negativo lleve aparejada, de manera automática, la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano”. Se contradice, a nuestro juicio, cuando termina su razonamiento observando que “ello no es obstáculo para que, a veces, tal decisión pueda tener efectos vinculantes, es decir, características sancionatorias en sentido estricto cuando el ordenamiento así lo establezca. (...) Así nos enfrentamos con que, para determinados supuestos (... moción de censura, cuestión de confianza ...) el derecho establece el carácter sancionador de la decisión cuando ésta resulta negativa para el objeto controlado”⁶⁵.

Es similar la postura de MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998a: 643), que consideran que los “medios de control (...) pueden, en su caso, constituir el presupuesto fáctico para poder articular tal exigencia [la responsabilidad política], pero no llevan consigo, ineludiblemente, una pretensión de responsabilidad”. A pesar de ello, no separan conceptualmente control de responsabilidad, sino que consideran que “el concepto de control (...) es más amplio que el de responsabilidad política”, ésta queda subsumida en aquél. Estos autores (1998a: 644) dicen encontrar apoyo jurisprudencial a su posición en el ATC 60/1981, de 17 de junio, que señala que “es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende al deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o de las Cámaras a ser informados”. A nuestro juicio, sin embargo, este Auto utiliza el término responsabilidad política en un sentido laxo, no asimilable, desde luego, a la utilización de la moción de censura o la cuestión de confianza. Por otra parte, la función de control no se reduce a la petición de información (nos remitimos al apartado II.3.2.).

AMATO fundamenta el control en la responsabilidad política y dice que la finalidad de

⁶⁵ Para ARAGÓN (1998a: 105), sostener que la moción de censura no es un instrumento de control es “descabellado”. Véase, de este mismo autor (1994: 24).

aquél es hacer valer ésta⁶⁶. De la misma manera, TORRES DEL MORAL opina que junto al examen de conductas debe haber una dirección amparada por coercibilidad⁶⁷. Este último autor aporta un argumento jurídico en apoyo de su tesis. Se trata del elenco de funciones que el parlamento debe desempeñar. Según el art. 66. 2 CE: “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”. Entiende TORRES DEL MORAL (1998: 638) que, al no incluirse en la citada norma la responsabilidad política, hay dos opciones. La primera es entender que está comprendida entre “las demás competencias”, lo cual contradiría su innegable importancia constitucional. La segunda posibilidad es la que el autor defiende, es decir, incluir la responsabilidad en la función de control.

Discrepamos de tal argumento. A nuestro juicio la redacción del art. 66. 2 CE contiene dos errores. El primero es separar las funciones presupuestaria y de control, cuando aquélla es una especificidad, la más antigua, de ésta. El segundo fallo es, efectivamente, no incluir la responsabilidad política entre las principales funciones de las Cortes, con lo que no cabe otra solución que ubicarla en la expresión “las demás competencias”. Nuestra norma fundamental, por otro lado, separa suficientemente las funciones de responsabilidad y control. Así, la primera halla su fundamento en el art. 108 (“El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”), mientras que la segunda se encuentra recogida en preceptos constitucionales dispersos (20. 2, 54, 76, 86. 2, 111, 134. 1, 136).

⁶⁶ El autor (1968: 12) analiza cómo “*l’ispezione parlamentare, senza necessariamente sboccare nella sfiducia o aver bisogno di questa come propria garanzia, possa configurarsi come: a) controllo, b) fondato sulla responsabilità politica, c) finalizzato a farla valere*”.

⁶⁷ “Cifrar la actividad de control en el mero examen de la política gubernamental sin ulteriores consecuencias jurídicas y sin que, finalmente, el órgano controlador pueda, llegado el caso, imponer su criterio al controlado, es hacer del control un mero debate político no muy distinto del que se puede entablar en las páginas de prensa o en otras tribunas públicas”, TORRES DEL MORAL, A. (1998: 638). Este autor justifica su posición en la expresión *sometidos* utilizada por el art. 111. 1 CE. En contra de esta opinión, sin embargo, hay que decir que esa palabra es utilizada con significado muy diferente al de dominio (“El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras.”). De otro modo, es decir, si se incluyera semejante sometimiento del ejecutivo al parlamento, se quebrantaría uno de los principios que rigen al actual sistema de relaciones entre instituciones en las formas parlamentarias racionalizadas: nos referimos los principios de paridad y colaboración, ya analizados, entre órganos constitucionales.

TORRES DEL MORAL (1998: 638) distingue entre control ordinario (actividad rogatoria, comisiones de investigación) y control extraordinario (moción de censura). En el mismo sentido, MELLADO PRADO, P. (1988: 183) y ALMENDROS MANZANO, Á. M. (1997: 268 y 269).

La Constitución francesa (art. 20, III), más claramente, señala que la responsabilidad política se ejerce a través de la moción de censura o de la cuestión de confianza⁶⁸.

Los autores que ven la coercibilidad como inherente al control consideran, en buena lógica, que el parlamento está en crisis ya que muy pocas son las ocasiones (ninguna, desde 1978, en España) en que las cámaras cesan al ejecutivo por los dos procedimientos formales previstos. Semejante opinión concluye que el parlamento no funciona porque no controla (que bajo su óptica significa que no ejerce la responsabilidad política)⁶⁹. Olvida este grupo doctrinal que en las situaciones de estabilidad institucional, la moción de censura y la cuestión de confianza no se aplican. Precisamente su regulación es muy estricta para favorecer la estabilidad gubernamental. El sistema parlamentario funcionaría mal, estaría realmente en crisis, si se desarrollasen continuamente votaciones que pudiesen en peligro el cargo del ejecutivo⁷⁰.

La postura que incluye la responsabilidad política dentro del control parte, a nuestro parecer, de una base históricamente superada. A lo largo del tiempo se ha producido una evolución en la balanza de poderes entre parlamento y monarca. Si bien en un principio (siglos XIII a XVI, en Inglaterra) el *impeachment* y la aprobación de los presupuestos eran los únicos instrumentos con que contaba el primero para limitar al ejecutivo, surgió más tarde la responsabilidad política, diferente de la penal⁷¹. Tras la II Guerra Mundial se da el segundo paso: una votación contraria, un rechazo a los presupuestos, una interpelación, etc., no implican la dimisión del gobierno. Se trata de lo que se conoce por parlamentarismo racionalizado. Todos los actos del gobierno están sujetos a control, pero sólo se verá compelido a abandonar el cargo mediante dos procedimientos constitu-

⁶⁸ El citado precepto dice: “[El Gobierno] es responsable ante el Parlamento en las condiciones y según los procedimientos previstos en los artículos 49 [cuestión de confianza] y 50 [moción de censura]”.

⁶⁹ Un claro ejemplo lo constituye la siguiente afirmación de FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. (1984: 255) sobre la actividad parlamentaria en el País Vasco en los primeros años de disfrute de la autonomía bajo la vigente Constitución: “En cuanto a la función de control, tenemos que señalar que ha sido mínima. Hay que pensar que la inexistencia de un Grupo Parlamentario de oposición con un número de diputados suficientes para constituir una alternativa interna seria, ha hecho imposible la presentación de cualquier moción de censura”. En la misma línea, el belga DELPÉREÉ, F. (1982: 67) dirá: “*Le contrôle politique de l’administration se caractérise (...) par sa rigidité. Il ne tolère pas de demi-mesures (...). Cherchant à atteindre deux cribles à la fois - l’administration et par ricochet le gouvernement -, il ne saurait se satisfaire de censures partielles et limitées. Il se donne nécessairement un effet radical: le renvoi d’un ministre et, si l’on veut bien tenir compte des phénomènes de solidarité gouvernementale qui oblitérent les règles de la responsabilité individuelle, la démission du cabinet*”. De acuerdo, DEBBASCH, C. (1982: 13).

⁷⁰ En este sentido, VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 198).

cionalmente reglados (la cuestión de confianza y la moción de censura). No se trata ya de control, sino de la exigencia de responsabilidad política subsiguiente o no a un control parlamentario con resultado negativo para el gobierno. El control pretende garantizar que el gobierno no tomará decisiones arbitrarias y que sus actuaciones responderán a la voluntad de nuestros representantes. Cuando del control se desprende precisamente lo contrario, entonces la mayoría parlamentaria puede decidir el cambio de gobierno, pero esta remoción no se ubica en la actividad de control, sino que o bien es sucesiva o bien está totalmente al margen de aquélla⁷². Es un error identificar control parlamentario y comprobación de la persistencia de la relación de confianza. Moción de censura y cuestión son, como bien dice MOLAS BATLLORI (1998: 149), “válvulas de seguridad del sistema”.

Es interesante la observación de GARCÍA MORILLO (1997: v. II, p. 135) referente a cómo la moción de censura puede llegar a ser “además de una vía de exigencia de la responsabilidad política, un instrumento más, el más espectacular, del control parlamentario del gobierno”, lo cual ocurre porque “la moción de censura puede saberse de antemano derrotada, y no dirigirse tanto, en realidad, a exigir la responsabilidad política del Ejecutivo y a sustituirlo por otro como a denunciar y criticar la gestión del Gobierno en ejercicio ofreciendo una alternativa al mismo, todo ello con la máxima repercusión pública posible”⁷³.

GARCÍA MORILLO (1985: 88 a 97) resalta las diferencias entre una y otra figura:

- a) El control se realiza en ambas cámaras. La responsabilidad política se exige sólo en el Congreso de los Diputados⁷⁴.
- b) El primero es permanente, habitual. La segunda debe ser, por su propia naturaleza, esporádica⁷⁵.

⁷¹ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995: 87).

⁷² Así, GARCÍA MORILLO, J. (1985: 52 y 54). De la misma opinión son VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 199), SAIZ ARNAIZ, A. (1995: 103), CANO BUESO, J. (1996: 46) y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1998: 287). Cfr. también LOPERENA ROTA, D. (1984: 164 y 165) y LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 88 y 89).

⁷³ En el mismo sentido, SOLÉ TURA, J. (1990: 380), SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1995: 102) y, en Italia, SALMONI, F. (1992: 131) y VERGOTTINI, G. (1997: 48 y 49). SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (1997: 645), precisa que en estos casos la moción de censura se convierte en instrumento de responsabilidad política difusa.

⁷⁴ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1984: 147), VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 198) y LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 158). Afirmar, como CAMINAL BADIA, M. (1996: 392), que el Senado español no controla porque no puede destituir al presidente del gobierno es erróneo. El art. 66. 2 CE atribuye la función de control a ambas cámaras.

⁷⁵ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 159).

c) El control consta de muchos instrumentos. La responsabilidad política sólo de dos: cuestión de confianza y moción de censura.

Este dato revela la fuerte racionalización de que ha sido objeto el régimen parlamentario. Los medios de los que disponen las cámaras para interrumpir el mandato del ejecutivo “han sido sometidos a restricciones procedimentales con el fin de dificultarlos y favorecer la estabilidad de los Gobiernos” -SÁNCHEZ DE DIOS (1995: 102)-.

En definitiva, como dice PORTERO MOLINA (1998: 58), “vincular el control con la exigencia de responsabilidad no deja de ser un planteamiento tradicional que no responde a la situación actual de los regímenes parlamentarios”⁷⁶.

d) La finalidad también difiere. Mientras el control intenta conocer y opinar sobre una determinada acción del gobierno, la exigencia de responsabilidad política intenta sustituirle.

e) Los sujetos son distintos. En el control, sujeto activo es el parlamentario individual o un grupo de ellos; sujetos pasivos son los funcionarios, los ministros o el gobierno entero. En la responsabilidad política, sujeto activo es toda la cámara; sujeto pasivo es el presidente del gobierno⁷⁷.

Además, la cuestión de confianza se diferencia del control parlamentario en que la puesta en marcha de la primera queda a la discrecionalidad gubernamental, mientras que el control tiene una iniciativa parlamentaria (ya sea un miembro individual de las cámaras, una comisión o la asamblea en su conjunto)⁷⁸.

⁷⁶ “*La configurazione classica del controllo parlamentare finalizzato alla rimozione del Governo sembra ormai superata*”, ANZON, A. (1969: 764).

⁷⁷ STEFFANI, W. (1989: 1328), al partir de la unión de control y sanción, concluye que aquél tiene que ser efectuado por quien tenga capacidad de producir sanción, es decir, por la mayoría parlamentaria. En sus palabras, “*Wer in einem parlamentarischen Regierungssystem parlamentarische Kontrolle generell auf ein Minderheits- oder Oppositionsrecht reduziert, beschränkt sie damit weitgehend auf den Verständnishorizont eines Buchprüfers und entzieht ihr den bestimmenden Machtanspruch unmittelbarer, entscheidungserheblicher Sanktionsgewalt. In eine Kurzformel gebracht: Wird Kontrolle im wesentlichen bei der Opposition, wird Kontrolle hingegen auf eigene sanktionierende Entscheidungsfähigkeit bezogen, ist die Kontrollaufgabe der Parlamentsmehrheit gemeint*”. De acuerdo, EMBID IRUJO, A. (1992: 17): “si tenemos un concepto amplio de control parlamentario que llegue hasta la capacidad de adoptar propias decisiones que llevan, incluso, al derribo del Gobierno, el control, como tal, no puede ser más que atributo último de la mayoría parlamentaria y nunca de la minoría”.

⁷⁸ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1990: 244).

f) El control parlamentario tiene una estructura menos reglada que la responsabilidad política, que está muy juridificada (sujetos, condiciones, procedimiento, efectos), incluso en la norma fundamental (arts. 112 y 113 CE, p. ej.)⁷⁹.

g) Una evidencia de que el control no está vinculado a la responsabilidad política se constata en que un eventual resultado negativamente crítico con el actuar del ejecutivo no conlleva, ni mucho menos, el desencadenamiento de los instrumentos de responsabilidad política. En sentido inverso, además, como acertadamente señala VÍRGALA FORURIA (1988: 199), es claro que aquélla “puede exigirse incluso aunque la actividad del Ejecutivo sea acertada, ya que tal exigencia busca únicamente romper el vínculo de confianza que une a la mayoría parlamentaria con el Gobierno. Tal situación puede producirse al día siguiente de haber sido elegido el Gobierno (...) sin que para ello haya sido necesario realizar ningún control parlamentario previo”⁸⁰.

h) Añadimos, por último, que en los sistemas presidenciales existe control y no así responsabilidad política estricta (cuestión y censura)⁸¹. Es peculiar el caso del Parlamento Europeo, que puede plantear, tras el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, una moción de censura contra el ejecutivo comunitario (la Comisión) sin que existiese, hasta 1999, relación de confianza entre ambos⁸².

Este argumento no es válido, sin embargo, para MANZELLA (1995: 311). En su opinión, las diferencias entre el régimen parlamentario y el presidencial “responden a la cualidad de responsabilidad que el parlamento hace valer (que será, técnicamente, de tipo político difuso y no institucional). Responden [dichas diferencias] también a la cualidad de sanción (que en los regímenes presidenciales no podrá ser la remoción pero se concentrará en otros tipos de censuras y presiones, salvo que llegue también aquélla, por

⁷⁹ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1985: 79 a 81 y 1997: 121). También, junto a MONTERO GIBERT, J. R. (1984: 31 y 32).

⁸⁰ Discrepamos de GARCÍA MORILLO en la correlación inmediata que propugna entre control y sanción. Así, este autor (1984: 147) escribe: “Del control puede desprenderse que la actuación gubernativa no es acorde con la orientación parlamentaria, y es en ese caso cuando interviene el segundo elemento de la garantía: la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno, la remoción de éste y su sustitución por otro que responda a la orientación parlamentaria”. Es un hecho, sin embargo, que tanto la moción de censura como la cuestión de confianza suelen producirse por motivos ajenos a las conclusiones de una comisión de investigación o a los juicios negativos acerca de las respuestas de los ministros a las preguntas e interpelaciones. En todo caso, no existe correlato jurídico entre control y responsabilidad política.

⁸¹ Cfr. VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 198) y GARCÍA MORILLO, J. (1997d: 41 y 42). En Italia, BUCCISANO, I. (1969: 8).

otra vía y por otros motivos, a la remoción por *impeachment*)”⁸³. Aunque pudiera ser razonable, desde el punto de vista político, incluir entre los instrumentos de control elementos tan dispares como las presiones o el *impeachment*, creemos que, desde una perspectiva jurídica, es sorprendente tal razonamiento. Ello es particularmente llamativo en el caso del *impeachment*. MANZELLA, olvidando su naturaleza eminentemente penal, lo incluye como uno más de los medios de ejercicio de control político. Si ello fuese así jurídicamente, se abriría la posibilidad de que los parlamentarios utilizasen discrecionalmente, por motivos políticos o, más concretamente, electorales, un proceso penal. No entramos a valorar si políticamente ello sucede o no. Jurídicamente, sin embargo, el *impeachment* no está previsto para conseguir votos⁸⁴.

I.2.2. LA IDEA DE GARANTÍA

La noción de garantía tiene dos vertientes dentro del Derecho constitucional. La primera consiste en entender la Constitución como garante de los derechos que reconoce, así, una ley no podría soslayar el respeto a un derecho o vaciarlo de contenido de modo que se tornase irreconocible⁸⁵. Este primer sentido de garantía viene ya recogido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789⁸⁶. No es posible olvidar que la conquista del reconocimiento de los derechos de la persona, inviolables respecto del poder público y de los otros ciudadanos, es la esencia del régimen constitucional⁸⁷.

⁸² Cfr. FERNÁNDEZ DE LANDA MONTROYA, M. J. (1996: 111 y 113).

⁸³ En el texto original “[Las diferencias entre uno y otro régimen *attengono alla qualità di responsabilità che il parlamento fa valere (che sarà, tecnicamente, di tipo politico diffuso e non istituzionale). Attengono anche alla qualità della sanzione (che nei regimi presidenziali non potrà essere quella della rimozione ma si concentrerà in altri tipi di censure e pressioni, salvo arrivare anche essa, per altra via e per altri motivi, alla rimozione per impeachment)*”.

⁸⁴ Ello no supone negar, como dice VÍRGALA FORURIA, E. (1988a: 744) que esta doctrina de la responsabilidad criminal de los ministros siempre ha tenido “tintes claramente políticos”.

⁸⁵ El art. 53. 1 CE obliga a la ley que regule un derecho fundamental o una libertad pública a respetar su contenido esencial. Según la STC de 8 de abril de 1981, “constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades (...) necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo [en que lo ubican los especialistas en Derecho]”. Además, “se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable” (FJ 8). Para mayor profundidad, véase LORENZO RODRÍGUEZ - ARMAS, M. (1996).

⁸⁶ Su artículo 16 dice: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución”.

⁸⁷ Así, el Tribunal Constitucional español -Sentencia 26/1987, de 27 de febrero (FJ 4 a)- considera que

El segundo sentido de esta noción parte de la constatación de que también la Constitución necesita ser garantizada ya que en ocasiones corre el riesgo de verse conculcada. Como señala ARAGÓN REYES (1986a: 99), “las «garantías constitucionales» son (...) los medios a través de los cuales se asegura el cumplimiento de la Constitución”.

En este último sentido, más próximo a la ciencia política, la doctrina italiana ha sido la que más profusamente ha estudiado esta figura, que, por otra parte, encuentra reflejo en el texto fundamental italiano, donde su Capítulo VI lleva por título precisamente “Garantías constitucionales”. Con apoyo en esta circunstancia, GALEOTTI (1969 y 1972a: 491) ha podido afirmar que la figura que estamos estudiando abarca “todos los mecanismos jurídicos de seguridad que el ordenamiento constitucional preordena para salvaguardar y defender la integridad de su valor normativo”⁸⁸.

Conforme a la Constitución italiana las instituciones de garantía constitucional son la Corte Constitucional, la revisión de la Constitución y las leyes constitucionales. Con base en que cumple las características de la definición transcrita, es común incluir también al jefe del Estado⁸⁹.

Aparte de este concepto jurídico y estricto de garantía constitucional, la doctrina mayoritaria italiana realiza una fusión entre control y garantía. Este grupo de autores entiende la garantía constitucional como instrumento para lograr la “regularidad” de la Constitución. Consideran que el parlamento ostenta esa tarea de garantía constitucional, que es un aspecto de la más amplia garantía jurídica que desempeña el Estado y que le obliga a asegurar que el gobierno respete la ley, que se desarrolle sin sobresaltos la vida pública y la eficiencia y coordinación de los órganos administrativos. El control sería la garantía del derecho objetivo (el judicial garantiza los derechos subjetivos) y se clasificaría en administrativo, financiero y parlamentario⁹⁰. Dentro de esta doctrina mayoritaria en Italia se encuentra MANZELLA (1984: 467), para quien la garantía constitucional viene definida como “una actividad de vigilancia y de contención dirigida a asegurar que el ejercicio de los poderes públicos, aun cuando no estén ligados al Parlamento mediante

buena parte de los derechos fundamentales se erigen en garantías constitucionales. Cfr. POSADA, A. (1930: 33 a 35).

⁸⁸ En el idioma original: “*l’espressione «garanzia costituzionale» designa (...) tutti quei meccanismi giuridici di sicurezza che l’ordinamento costituzionale preordina al fine di salvaguardare e difendere l’integrità del suo valore normativo, cioè la sua stessa esistenza*”.

⁸⁹ Cfr. FERRARI, G. (1965: 47) y GALEOTTI, S. (1969 y 1972a: 509 a 511).

⁹⁰ Cfr. SALVI, L. (1957: 11 y 12).

relaciones de responsabilidad, se desarrolle en condiciones de normalidad constitucional⁹¹.

La diferencia entre ambas figuras reside, para MANZELLA (1991: 354 y 355), en que mientras el control parlamentario se desarrolla entre las cámaras, por un lado, y el gobierno y la administración en cuanto sujetos a responsabilidad política ante aquéllas, por otro, la garantía constitucional abarca poderes públicos no ligados al parlamento por tal sujeción.

En el mismo sentido VERGOTTINI (1997: 50) entiende que la garantía, a diferencia del control, se ejerce frente a sujetos como el jefe del Estado, la magistratura, el tribunal constitucional, las regiones, los sindicatos, los partidos políticos y también frente a instituciones, como la televisión pública o el régimen secreto de la seguridad pública. Los procedimientos de garantía provocan el “*self restraint*” de los órganos inspeccionados, la responsabilidad difusa o bien procedimientos especiales, como una comisión sobre la televisión pública o sobre secretos oficiales.

Para MANZELLA (1969-1972: 416, n. 71), la garantía es unilateral, su objeto es la explicación del poder e implica la obligación de no resistencia a la inspección. El control parlamentario es bilateral, su objeto es responder por un comportamiento e implica colaboración, aunque dialéctica.

Todo esto le permitirá afirmar (1969a: 357 a 363) que la garantía constitucional incluye en su seno el control parlamentario. Su razonamiento es el siguiente:

a) El carácter diferencial que hoy asume el control parlamentario parte del art. 82, I de la Constitución italiana: “Cada Cámara puede realizar investigaciones sobre materias de interés público”.

b) El punto esencial que integra la noción de interés público es la existencia de normalidad en el desarrollo de la vida constitucional entre los órganos supremos del Estado. El poder de control parlamentario será legítimo cuando sea ejercido para verificar las condiciones constitucionales de la democracia.

c) El parlamento está en situación de garantía respecto a los otros poderes públicos. Puede, con los instrumentos ofrecidos por los reglamentos -como las preguntas y las in-

⁹¹ En el idioma original: “...*l’attività di garanzia costituzionale del Parlamento (...) si tratta di un’attività di vigilanza e di contenimento diretta a far sì che l’esercizio dei pubblici poteri, ancorché non legati al Parlamento da rapporti di responsabilità, si svolga in condizioni di normalità costituzionale*”. Así también, VERGOTTINI, G. (1997: 50).

terpelaciones- y la *praxis*, intervenir para restablecer los paradigmas constitucionales de democracia y eficiencia.

SPAGNA MUSSO (1992: 475 y 476) coincide en que el control parlamentario es una función de garantía constitucional. Este autor enumera seis órganos constitucionales (es decir, necesarios para la cualificación de la forma de gobierno de un Estado). Tres de ellos (cuerpo electoral, parlamento y gobierno) son órganos constitucionales de dirección política, lo cual significa que eligen los fines últimos de la actividad pública. Los tres restantes (Presidente de la República, Consejo Superior de la Magistratura y Corte Constitucional) son órganos constitucionales de garantía, es decir, su función es asegurar la conformidad del ejercicio de las funciones públicas a la normativa constitucional.

Lo más importante para nuestro estudio es que SPAGNA MUSSO añade que los órganos constitucionales de dirección política ejercen también funciones de garantía, entre las que cita como ejemplo el control político del parlamento sobre el gobierno.

Una variante dentro de la doctrina italiana es la que representa GALEOTTI (1969 y 1972: 325 y 326), quien, en vez de participar de la idea que considera el control como mera parte integrante de la garantía, concibe sólo al control de constitucionalidad dentro de aquélla. Además, la garantía incluye mecanismos de responsabilidad o sancionadores ajenos al control. Al mismo tiempo, sin embargo, la garantía es menos amplia que el control porque la primera tutela valores “positivados” en la Constitución, mientras que el control tutela no sólo normas sino también intereses, programas, ideas e incluso la simple voluntad de la mayoría.

De acuerdo con esta última afirmación de GALEOTTI se muestra en nuestro país ARAGÓN REYES (1995: 87) cuando escribe: “Las “garantías constitucionales” son (...) los medios a través de los cuales se asegura el cumplimiento de la Constitución. (...) son un tipo de garantías no “subjetivas” sino “objetivas” y que aseguran no el cumplimiento de cualesquiera normas o principios sino sólo de las normas y principios constitucionales”. La relación entre control y garantía es explicada por este autor diciendo que “las limitaciones del poder se encuentran garantizadas a través de diversos instrumentos (reservas de ley, cláusulas de rigidez constitucional (...), procedimientos de control, etc.) pero, de entre ellos, sólo los instrumentos de control aseguran la efectividad de esas garantías. En resumen, las limitaciones del poder descansan en garantías que exceden el ámbito de las estrictas “garantías constitucionales” y, a su vez, la efectividad de esas garantías sólo se

asegura mediante los instrumentos de control (...). Lo importante es que el control es, siempre, la garantía verdaderamente efectiva”⁹².

GARCÍA MORILLO (1985: 84 y 85) coincide con la doctrina italiana en que la función de garantía constitucional del parlamento tiene “el objetivo de asegurar la regularidad constitucional de las acciones de gobierno (...). El interés tutelado por la garantía es, por tanto, el cumplimiento de las previsiones constitucionales y el correcto funcionamiento de las instituciones constitucionales”⁹³.

Ya hemos tenido la oportunidad de explicar que para este autor el control parlamentario consiste en la verificación de si una actividad se realizó conforme a los parámetros establecidos, no incluye la posibilidad de sanción si el parlamento estima que el gobierno la merece. Precisamente, este elemento sancionador y el propio control son, para GARCÍA MORILLO, los componentes del concepto de garantía constitucional, que se convierte en el fundamento ideológico del control parlamentario⁹⁴. Para este autor el elemento sancionador es contingente, puede existir o no, con lo cual, como señala SANTAOLALLA LÓPEZ (1987: 225) “habría casos en que la función de garantía se limitaría al puro acto de control, sin sanción. Con ello se llega a definir una función con un elemento constitutivo que luego resulta no ser tal, pues puede presentarse o no, metiendo en la definición un factor que por su eventualidad no goza de poder definitorio”.

En nuestra opinión, garantía constitucional y control parlamentario no son instituciones idénticas. Ello se deduce del concepto de control que hemos adoptado. Fundamentalmente, aquello que distingue el control parlamentario de la garantía jurídica es que el primero tiene como finalidad adecuar la voluntad del ejecutivo a los deseos de los representantes del pueblo en las pequeñas y grandes decisiones políticas que se toman a dia-

⁹² ARAGÓN REYES, M. (1995: 88 y 89). Véase del mismo autor (1989: 118).

⁹³ Añade (1985: 84): “En los sistemas parlamentarios (...) el ejercicio de la soberanía se fundamenta en que el Parlamento representa al pueblo, y en que del Parlamento surge, precisamente, un gobierno obligado a actuar de conformidad con la dirección que el Parlamento, al que se imputa la representación popular, considere más adecuada; de esta forma, se pretende conseguir que los gobernantes actúen de acuerdo con la voluntad popular, siendo ésta la manifestación de que la soberanía reside en el pueblo. De esta forma, también, el Parlamento se constituye en el garante de que la actuación de los gobernantes se adecuará a los objetivos constitucionalmente señalados, siendo ésta su función de garantía constitucional y siendo, lógicamente, el bien tutelado el correcto funcionamiento institucional”.

⁹⁴ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1985: 43 a 45, 86 y 87; 1996: 163). Coinciden MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES, J. M. (1985: 162) y REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988: 1520). Para un estudio de nuestra opinión sobre el fundamento de la fiscalización, nos remitimos al apartado I.3.1. del presente trabajo.

rio⁹⁵. La finalidad de la garantía constitucional, sin embargo, es, de acuerdo aquí con MANZELLA, velar para que el ejercicio de los poderes públicos se desenvuelva en condiciones de normalidad constitucional.

La función parlamentaria de garantía constitucional no incluye en su seno el control parlamentario. Éste no es un mero instrumento de aquélla. No hay más relación entre ambas figuras que la posible coincidencia de sujetos (desde luego, el activo en las dos es el parlamento).

La actividad de control desarrolla una función de garantía a beneficio de todo el ordenamiento, pero no se trata de una garantía constitucional en sentido propio. Como dice MORETTI (1992: 414), la garantía no es tanto la función de control como la existencia de un órgano representativo del cuerpo electoral.

A nuestro juicio, los instrumentos de garantía existentes en la Constitución son muy numerosos (compartimos la clasificación de SPAGNA MUSSO) y entre ellos está el control parlamentario. Éste, sin embargo, no es únicamente un instrumento de garantía. Efectivamente, el control parlamentario asegura la “regularidad” constitucional, pero también localiza errores en la dirección política que está siguiendo el gobierno, indaga sobre un asunto poco transparente, hace pública una actuación que puede perjudicar o favorecer al ejecutivo, etc.

La garantía, por otro lado, no sólo se compone, como afirma GARCÍA MORILLO, de control y sanción.

Incluso, para nosotros, es dudoso que exista una función de garantía constitucional. Coincidimos con SANTAOLALLA LÓPEZ (1982: 31) cuando opina que es imprecisa y borrosa la función de garantía constitucional “y sobre todo, la inclusión en la misma de la inspección parlamentaria. Es imprecisa porque, en realidad, procurar que el funcionamiento de otros órganos constitucionales se adecue a las previsiones normativas y al principio de la soberanía popular es algo que se puede realizar por las otras funciones, las llamadas activas o de decisión: la aprobación de una ley, por ejemplo, puede hacerse con la intención de dar la mayor efectividad a ese principio; la aprobación de los Presupuestos debe suponer el cumplimiento de las disposiciones constitucionales; a través del control parlamentario también se puede salvaguardar el principio de la soberanía popular. Esta ausencia de clara diferenciación frente a las otras funciones, priva de sustanti-

⁹⁵ Cfr. GALEAZZI, P. (1918: 72).

vidad a la llamada de garantía constitucional, haciéndola un tanto problemática”.

Desde luego que todos los órganos del Estado tienen el deber de acatar y defender la Constitución (así, art. 9. 1 CE), pero ello no está especialmente encargado al parlamento por ningún precepto. Ello es lógico ya que garantes del desarrollo normal de la vida constitucional somos todos: ciudadanos, jefe del Estado, gobierno, ejecutivos y asambleas autonómicas, jueces y magistrados, defensor del pueblo, fuerzas armadas, etc⁹⁶. El caso de los tribunales constitucionales es especialmente significativo porque la garantía constitucional constituye su propia esencia⁹⁷.

Así, no compartimos la imputación en exclusiva que MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 794) hacen al parlamento de tareas como “la conservación de la «normalidad democrática» en la organización del poder público, es decir, en la permanencia del ejercicio efectivo de la soberanía popular, y el interés por una gestión eficiente de aquél, idónea para establecer las condiciones precisas que aseguren una auténtica «participación popular» activa en la organización política, económica y social del país”. ¿Acaso los órganos que citamos antes no tienen ese deber?

I.2.3. INFORMACIÓN

La doctrina se ha ocupado profusamente de la relación entre el derecho a informarse que tienen las cámaras y su obligación de controlar al gobierno. Las posiciones divergen entre quienes piensan que la información constituye una de las fases del control parlamentario y quienes opinan que muchos de los instrumentos que tradicionalmente han

⁹⁶ Como dice ALMENDROS MANZANO, Á. M. (1997: 268), “los sistemas políticos actuales, que giran en torno a un poderoso Ejecutivo, dotado de múltiples e intensos medios de actuación con los que nunca habría soñado un monarca absoluto, mantienen pese a ello su carácter democrático, gracias a la función controladora del Parlamento (además de, obvio es decirlo, a la existencia de un Poder Judicial independiente, de unos medios de comunicación libres y de elecciones periódicas)”.

⁹⁷ En este contexto cabe ubicar el art. 16 CF: “Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazadas de manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales quede interrumpido, el Presidente de la República adoptará las medidas requeridas por tales circunstancias, tras consulta oficial con el Primer ministro, los presidentes de las cámaras y el Consejo Constitucional. Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje. Estas medidas se inspirarán en la voluntad de garantizar a los poderes públicos constitucionales en el plazo más breve posible, los medios para poder cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado a este respecto. El Parlamento se reunirá de pleno derecho”.

sido considerados propios de la actividad de control (comisiones de investigación, interpelaciones, preguntas) no son sino meros medios que las cámaras utilizan para adquirir información y después ejercer la auténtica fiscalización (que se reduce, básicamente, a la substanciación de la responsabilidad política del gobierno a través de una eventual moción de censura).

Lo cierto es que, en la práctica, es indudable que no cabe hablar de control (que hemos entendido como verificación, comprobación) sin que exista previa información, se incluya ésta como elemento del control o previo al mismo. Es decir, lo que ningún autor discutirá es que antes de verificar o comprobar hay que adquirir una serie de datos sobre el comportamiento del gobierno que posibilite al parlamento el ejercicio de la comparación entre aquella actividad del ejecutivo y lo adecuado a juicio del legislativo⁹⁸.

Reseñaremos, en primer lugar, la existencia de una corriente doctrinal que identifica plenamente información y control. En este sentido, CANO BUESO (1996: 46) manifiesta sus “dudas acerca de la utilidad de separar del concepto de control las categorías de ‘información parlamentaria’ y ‘derecho a obtener documentación’, dado que las actividades que las mismas desenvuelven terminan centrándose en un examen, evaluación, debate y crítica de la acción gubernamental”⁹⁹. GARCÍA MORILLO incluye entre los instrumentos de control la posibilidad de los parlamentarios de recabar de la administración la información y documentación que precisen (art. 109 de la Constitución), reclamar la presencia de los miembros del gobierno (art. 110)¹⁰⁰, la remisión a las cámaras de planes, informes, etc. (así, el debate sobre el estado de la nación)¹⁰¹, las preguntas e interpelaciones y las comisiones de investigación¹⁰².

⁹⁸ Cfr. PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1994: 37). En este mismo sentido, en Italia, MARTINES, T. (1990: 386).

⁹⁹ Participan de la misma opinión SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 22 y 34), MOLAS BATLLORI, I. y PITCHER, I. E. (1987: 37 y 38), ARCE JANÁRIZ, A. (1995: 112, n. 4; 1997a: 284), LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 91, n. 16; 1997b: 165, n. 3). Dice MOLAS BATLLORI (1998: 149 y 159): “El control parlamentario propiamente dicho se ejerce mediante el acceso a la información y el debate político”.

¹⁰⁰ De la misma opinión, BLANCO VALDÉS, R. L. (1998: 119).

¹⁰¹ A nuestro juicio, este debate no participa tanto de la esencia de la información o del control cuanto de la codirección política del parlamento, si bien los tres factores se hallan presentes en él. Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 170), REBOREDO I CIVEIRA, R. (1998: 317) y FOLCHI BONAFONTE, I. (1998: 244 y 253).

¹⁰² GARCÍA MORILLO, J. (1997: v. II, pp. 121 a 125). En el mismo sentido, GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1997: 240 y 241).

GARCÍA MORILLO (1985: 101) insiste en que la información es el primer paso del control y que éste va más allá, ya que a su través la cámara opina sobre los datos que conoce. Quizá por ello señala que las comisiones de investigación pueden utilizarse para recopilar información (1997c: 109). GARCÍA - TREVIJANO GARNICA (1996: 159) escribe que “la solicitud de información a la Administración constituye el vehículo (no siempre indispensable) que permite posteriormente la utilización concreta de las técnicas de control parlamentario”.

El art. 109 de nuestra Constitución proporcionaría dos notas distintivas más¹⁰³: la primera es que el sujeto pasivo de la petición de información de las cámaras es cualquier autoridad del Estado y de las comunidades autónomas, mientras que, como veremos, sujeto pasivo del control parlamentario es el gobierno del respectivo ámbito territorial¹⁰⁴; la segunda es que la expresión solicitar “ayuda” que utiliza el precepto aludido se compatibiliza mal con una relación entre controlador y controlado, en la que no se puede decir que aquél pida ayuda a éste¹⁰⁵.

En Italia, MANZELLA (1969a: 353; 1984: 465), tras la necesaria afirmación sobre que, en la mayoría de las ocasiones, las fases típicas preliminares del control son los procedimientos de inspección, indica que los medios de obtención de información pueden ser utilizados con fines legislativos, de dirección política o de control. Carecen, pues, de autonomía funcional, tienen naturaleza polivalente¹⁰⁶.

Esta opinión constituye la base desde la que parte LÓPEZ AGUILAR (1991: 207, n. 117) para afirmar que “la actividad *inspectiva* es una cualificada intensificación de la *cognoscitiva*, acentuando los rasgos más comprometedores de estos procedimientos”¹⁰⁷.

¹⁰³ El precepto dice así: “Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

¹⁰⁴ Cfr. NORTON, P. (1993b: 89, 97 y 109), PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1994: 39) y GARCÍA MORILLO, J. (1997c: 106).

¹⁰⁵ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1996: 157 y 1997c: 106).

¹⁰⁶ Cfr., también en Italia, CHIMENTI, C. (1974: 85), FERRARI, P. (1975: 115) y CHELI, E. (1979: 267).

¹⁰⁷ Para este autor (1991: 207) la actividad inspectiva aborda “investigaciones o «encuestas» puntuales y precisas sobre las actividades de las Administraciones (de cualesquiera organismos en cualesquiera sectores), sobre las que ya se albergan reservas fundamentadas. Esta actividad revierte en la verificación de la adecuación y suficiencia de los *niveles de respuesta* suscritos por el Gobierno y la Administración respecto de las sospechas de desviación, abuso, irregularidad o cualesquiera otras formas de presunta disfunción que la Oposición se ha formado. Para ello, el Derecho parlamentario comparado ofrece un complejo de recursos y de técnicas de desigual configuración”. Entre ellas, las preguntas y las interpelaciones.

Otro grupo de constitucionalistas otorga autonomía funcional a la obtención de información. Su postura se resume en que toda la actividad parlamentaria requiere una previa recogida de datos y, por consiguiente, la información siempre está presente en cualquier función de las cámaras. Además, aquélla se sirve de unos procedimientos propios que le diferencian de las tareas de garante constitucional, de control parlamentario, legislador, etc. Coincidimos con CHIMENTI (1974: 88 y 89) en considerar que “la adquisición de conocimientos tiene una base intrínsecamente "sirviente", desconocida al control, el cual se perfila, en cambio, como actividad "servida" por la adquisición de informaciones. (...) el control postula, antes que nada, el conocimiento del objeto sobre el que va a actuar, conocimiento que será seguramente adquirido con las mismas modalidades mediante las que se desarrolla la actividad cognoscitiva; queda, de todas formas, como elemento distintivo del control, el *plus* consistente en la valoración crítica de la actividad controlada”¹⁰⁸.

¹⁰⁸ En el idioma original: “*l’acquisizione di conoscenze ha un fondo intrinsecamente "servente", ignoto al controllo, il quale si profila invece come attività "servita" dall’acquisizione di informazioni. (...) la concettualizzazione del controllo di cui disponiamo (...) consiste nella emissione di giudizi, di valutazioni critiche in ordine all’attività controllata; proprio quello che, viceversa, manca in sede di attività conoscitiva. Anche se, pertanto, il controllo postula, innanzitutto, la cognizione dell’oggetto su cui deve esplicitarsi, cognizione che sarà verosimilmente acquisita con le stesse modalità con cui si svolge l’attività conoscitiva; resta comunque, come elemento distintivo del controllo, il "di più" consistente nella valutazione critica dell’attività controllata*”. De todas maneras, CHIMENTI (1969: 180, 182 y 183), aun reconociendo la plurifuncionalidad de la actividad cognoscitiva, resalta también su carácter autónomo, lo cual implica que las eventuales lagunas en su disciplina deben integrarse con sus propios principios y no con los de las figuras a las que sirve.

Coinciden con este planteamiento MORTATI, C. (1976: 687), VERGOTTINI, G. (1987: 436), FENUCCI, F. (1989: 36 a 38). En España ARAGÓN REYES, M. (1998a: 105) escribe: “La información parlamentaria es un instrumento al servicio del control parlamentario y al servicio en general de la mejor realización de las funciones parlamentarias”. En este sentido, SILVA OCHOA, J. C. DA (1990: 26), LAVILLA RUBIRA, J. J. (1994: 267) y PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 61).

Es necesario aclarar que algunos autores italianos distinguen la actividad cognoscitiva de la inspectiva. Siguiendo a VERGOTTINI, G. (1987: 437), la diferencia radica en que la adquisición de información para el correcto ejercicio de cualquier tarea parlamentaria es la función cognoscitiva, mientras que “*l’attività conoscitiva diretta ad ottenere informazioni finalizzate alla verifica della corrispondenza dell’azione del governo agli indirizzi parlamentari rientra nel concetto di funzione ispettiva. La funzione ispettiva si distingue da quella, più ampia e generica, definita conoscitiva, in quanto: a) è diretta ad agevolare valutazioni e giudizi sul governo e b) è assistita da un sistema di vincoli giuridici e politici sul governo e a volte su soggetti estranei agli organi costituzionali*”. Este autor aclara en otra obra (1997: 39) cuáles son las vinculaciones de esta actividad inspectiva: “Los instrumentos de inspección parlamentaria están asistidos de un carácter coercitivo susceptible, por lo demás, de asumir diversos grados: desde la simple obligación del gobierno de motivar su negativa a comparecer o a responder a una pregunta o a una interpelación, hasta los poderes de la autoridad judicial que se atribuyen a las comisiones de encuesta. Este tratamiento de autoridad, está, en cambio, ausente en los restantes instrumentos de información”.

Hemos de añadir, por nuestra parte, la referencia a que dicha valoración se produce con publicidad¹⁰⁹.

En todo caso, la relación entre la obtención de información y la función parlamentaria de control es más estrecha que con las demás funciones de las cámaras ya que es cierto que la simple demanda de documentación sobre una actuación del ejecutivo parece anunciar un control sobre lo que éste realiza u omite.

Es por esto que autores, como ARAGÓN REYES, aun distinguiendo información de control, admiten una contigüidad que explica su dificultosa delimitación. Para este autor (1994: 13) la información en el parlamento alcanza su más profundo sentido en cuanto medio indispensable para el ejercicio del control parlamentario; “la información parlamentaria no tiene por finalidad genuina saciar el afán de conocimiento (o la simple curiosidad) de los miembros de las Cámaras, sino suministrar la base necesaria para que el control parlamentario sea una realidad y no una apariencia. Sin información, claro está, se hace muy difícil que pueda haber control”¹¹⁰.

SÁINZ MORENO (1994: 83) defiende la inexistencia de una diferencia esencial entre información e investigación, se trataría de una distinción de “grado, ámbito de actuación, y sobre todo de método de trabajo”¹¹¹.

El propio Tribunal Constitucional español vincula ambas figuras, aun distinguiéndolas, pues afirma que el recurso de amparo por denegación de información sólo cabe si el sujeto pasivo no responde en absoluto, pero si existe una contestación (aunque sea aparente) o se justifica la imposibilidad de responder no cabe amparo, porque en estos casos la petición de información sólo tiene “efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político”, que gozan de protección constitucional en todo caso (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6). Para un análisis más detallado de esta última afirmación nos remitimos al apartado II.4 del presente trabajo¹¹².

¹⁰⁹ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 638).

¹¹⁰ Cfr. del mismo autor (1998a: 105). En el mismo sentido, FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 107).

¹¹¹ En Italia, GIANNINI, M. S. (1974: 1275) considera que el control parlamentario desempeña una función auxiliar respecto a otras funciones assemblearias, como el ejercicio del *indirizzo* o de la potestad normativa.

¹¹² El mismo Tribunal, sin embargo, ubica la petición de información entre los instrumentos de control (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7). Cfr. EMBID IRUJO, A. (1991: 191 y 192).

Resumiendo lo que hemos dejado entrever sobre nuestra posición al respecto, opinamos que la facultad de obtener información por parte de las cámaras no es una función propiamente dicha, sino que ninguna de las tareas de las que el parlamento se ocupa podría hacerse sin la información suficiente: tanto legislar, como controlar una actividad del gobierno, proponer nuevas directrices en la dirección política, etc. Creemos, por ello, que la obtención de información no se trata de una figura autónoma, sino que es la primera fase de todas las funciones que realiza el parlamento. La información, por consiguiente, es también una etapa preliminar e imprescindible para realizar el control parlamentario sobre el ejecutivo. ¿Cómo, sin conocer la actividad o inactividad del gobierno, se podría realizar la verificación o la comparación en que hemos dicho que consiste el control?

Coincidimos con la enumeración de diferencias entre ambas actividades que realiza LAVILLA RUBIRA (1991: 2038 y 2039) con referencia al ordenamiento jurídico español:

a) La CE regula la información en el art. 109, mientras que el control parlamentario es acogido en los arts. 66. 2 y 20. 3.

b) Mientras que el control parlamentario recae sobre el gobierno (y el consejo de administración de la radio y la televisión públicas), el derecho a la información afecta a un elenco más amplio de sujetos: cualquier autoridad y funcionario público y otras personas competentes en la materia concreta (art. 44. 3º y 4º RCD). La información se puede pedir, pues, a instancias administrativas de otros entes territoriales (comunidades autónomas, entes locales), al Ministerio Fiscal (véase p. 109), etc. Ejemplos todos ellos de sujetos sobre los que no se puede efectuar control parlamentario. En este sentido, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de control parlamentario sobre Radio y Televisión Española, de 14 de diciembre de 1983, diferencia en su preámbulo entre instrumentos de control (las preguntas) y de preparación de la actividad de control (comparecencias a fin de informar a la Comisión).

Junto con GARCÍA MORILLO (1984: 148) podemos añadir:

c) Con carácter general, la actividad de información no supone, al contrario que el control, intercambio de opiniones, sino la simple dación de datos¹¹³. El control supone un juicio, la información no.

¹¹³ MEYER, D. (1993: 45) sostiene la opinión inversa al afirmar que “*les questions parlementaires et les travaux d’information et d’enquête des commissions (...) sont (...) les seuls [canales de información] à*

d) La adquisición de datos no tiene forzosamente que llevar aparejada ninguna clase de publicidad. Una característica de la fiscalización parlamentaria es, por el contrario, la relevancia pública que adquiere.

I.2.4. DIRECCIÓN POLÍTICA

El concepto de dirección política del parlamento ha abandonado recientemente el campo de las nociones exclusivamente políticas para encontrar ubicación también en diversas normas jurídicas gracias, en gran parte, a la doctrina italiana.

La idea de dirección política no ha llamado la atención de nuestros juristas de tal manera por dos razones: la primera, porque su nacimiento se produce en el Estado fascista de Mussolini, donde se estimaba que “la función de *indirizzo politico* no es exclusiva del Gobierno, sino que es la expresión directa del régimen político entendido como el conjunto de las instituciones jurídicas coordinadas al servicio de una determinada concepción del Estado y de la sociedad” -SUBIRATS I HUMET y VINTRÓ CASTELLS (1981: 186)-. En segundo lugar, el sistema de gobierno italiano es peculiar, caracterizado por la inestabilidad de ejecutivo y, como consecuencia, por la mayor influencia del parlamento en la vida política diaria. A nuestro juicio, el análisis sobre la dirección política no ha sido abordado en profundidad; quizá por la dificultad de apresar tal figura en los límites estrictos de la dogmática jurídica. Esta metodología se aplica únicamente a la dirección política a la hora de delimitar el control parlamentario de otras funciones de las cámaras¹¹⁴.

Hemos visto ya que existen dos significados en el término *control*. Sucede algo parecido con la expresión “dirección política”, donde hay que procurar no confundir los dos sentidos a los que puede aludir. Así, la función con este nombre que el artículo 97 de la Constitución española encomienda al gobierno se refiere a las decisiones políticas que éste ha de tomar en el día a día como ejecución del programa con el que obtuvo la con-

répondre a priori au critère de non-échange entre le parlementaire et celui que lui fournit l'information, les seuls à participer d'une pure activité d'information”.

¹¹⁴ Cfr. COLONNA, F. (1975: 216), que distingue control-verificación y control-dirección. ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 413 a 416) incluyen la actividad de dirección en el control, aunque dando a aquélla una interpretación estrictamente jurídica y no política, en cuanto enumeran los cuatro supuestos en que se manifiesta: autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz, al gobierno para dictar decretos legislativos, autorización previa de tratados internacionales y autorización de los estados excepcionales.

fianza del Congreso de los Diputados¹¹⁵. En ocho Estatutos de Autonomía, sin embargo, se recoge un significado nuevo de este concepto, el que se refiere al impulso del parlamento al gobierno a través de varios instrumentos, que abarcan desde el quehacer legislativo hasta el control parlamentario. El art. 30. 1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña supone una importante novedad en el Derecho constitucional comparado, al trasladar a una norma jurídica lo que hasta entonces sólo encontraba acomodo en las doctrinas políticas¹¹⁶. Este es precisamente el sentido de “dirección política” que aquí analizamos, el que denota el conjunto de actividades que los diversos órganos constitucionales (principalmente las cortes y el gobierno) realizan para delinear los trazos principales del devenir político, económico y social del país¹¹⁷.

SANTAOLALLA LÓPEZ (1982: 23) nos ofrece la siguiente definición: “La función de *indirizzo* o dirección política consiste en la determinación de los grandes objetivos de la política nacional y de los medios e instrumentos para conseguirlos. Supone la concreción de los fines perseguidos y de los medios utilizables”. Asumimos este concepto, pero discrepamos de su autor cuando enlaza tal sentido de dirección política con el recogido en el art. 97 CE. Llegará a afirmar en otra obra (1990: 246) que la función que este precepto concede al gobierno “no parece existir reparo en reconocerla también a las Cortes Generales, habida cuenta de que, precisamente, el primero está sometido a estas últimas, por lo que es lógico atribuirles esta capacidad de dirección, no entendida como una relación jerárquica, sino como la determinación de los objetivos que deben perseguirse por el Gobierno”. En el mismo sentido, TORRES DEL MORAL (1998: 603), quien también unifica los sentidos estricto (art. 97 CE) y amplio (*indirizzo*) de la dirección política, en cuanto afirma que la potestad contenida en el art. 97 puede ejercerse por otros órganos, como el parlamento, mediante, por ejemplo, la aprobación de proposiciones no de ley, celebración de tratados, elección de ocho miembros del Tribunal Constitucional,

¹¹⁵ Artículo 97 de la Constitución española: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.” En el mismo sentido puede analizarse el art. 20, I CF: “El Gobierno determina y conduce la política de la nación”.

¹¹⁶ Tal precepto produjo un efecto mimético en otros estatutos, así: arts. 25.1 del EA vasco, 23. 1 EA asturiano, 9. 5 EA cántabro, 22 EA murciano, 12, I EA aragonés, 16. 1 EA riojano y 11 EA navarro. El EA extremeño utiliza los términos “promover (...) la acción de la Junta” (art. 19. 2 b). Cfr. SUBIRATS I HUMET, J. y VINTRÓ CASTELLS, J. (1981: 189).

¹¹⁷ Cfr. TRENTO BALDINI, E. (1968: 618).

etc.

GONZÁLEZ RIVAS (1997: 227) defiende que una “característica fundamental de los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado mediante la formación de la voluntad estatal en la dirección del poder supremo del Estado, en las funciones de dirección y estructuración política”. En su opinión, los órganos constitucionales son el gobierno, las cámaras, el órgano de gobierno de los jueces y el tribunal constitucional¹¹⁸.

Es necesario, pues, especificar qué se debe entender por *indirizzo politico* específicamente parlamentario. En este sentido, es adecuada la definición que realizan SUBIRATS I HUMET y VINTRÓ CASTELLS (1981: 186): función de “determinación de los grandes objetivos de la política nacional, de orientación de la política del Gobierno y de elección de los instrumentos necesarios para llevar a cabo los fines propuestos”.

Esta orientación teórica es consecuencia de la flexibilización práctica que ha sufrido la clásica y rígida tesis de la división de poderes. Es evidente que el parlamento no se limita a legislar y, en su caso, remover al gobierno, sino que plantea multitud de propuestas a los órganos competentes, con diferentes soportes formales o incluso sin ellos. Paralelamente, el gobierno no se limita a ejecutar la legislación y a dictar normas de urgencia, sino que, a través de todas las declaraciones públicas de sus miembros, influye de forma decisiva en la vida política nacional. Actualmente, la colaboración entre legislativo y ejecutivo es constante y se traduce, en palabras de BUCCISANO (1969: 66), en “la convergencia del Parlamento (de la mayoría parlamentaria) y del gobierno sobre los fines a perseguir en el ejercicio de las respectivas funciones (*idem sentire de re publica*) y presupone, por tanto, el desarrollo de una actividad dirigida a la definición de una línea política común”¹¹⁹.

Los juristas que se han ocupado de esta relación pueden agruparse entre, por una parte, los que incluyen el control parlamentario en la dirección política del parlamento y, por otra, quienes las consideran funciones independientes. Para los primeros, por tanto,

¹¹⁸ Para MANZELLA, A. (1974: 376), “*funzione di indirizzo politico è quella di determinazione dei grandi obiettivi della politica nazionale e di scelta delle relative soluzioni (di governo, legislative o amministrative). Questa funzione -che giustamente viene considerata unificante rispetto alle altre attività statali- è essenzialmente svolta dai partiti politici. La posizione che occupa il parlamento è successiva e secondaria*”.

¹¹⁹ “*La collaborazione del Parlamento e del Governo richiede la convergenza del Parlamento (della maggioranza parlamentare) e del Governo sui fini da perseguire nell’esercizio delle rispettive funzioni (idem sentire de re publica) e presuppone quindi lo svolgimento di una attività diretta alla definizione di una linea politica comune*”.

el control parlamentario es uno de los instrumentos de dirección política de las cortes. Se trata de una idea sostenida por una parte de la doctrina italiana y española. Así, por ejemplo, BUCCISANO (1969: 78 y 79) parte de la premisa de que la colaboración ejecutivo - legislativo no se podría realizar sin una situación de convergencia política. La unidad de acción estatal que la actividad de *indirizzo politico* tiende a garantizar, quedaría comprometida si el ordenamiento no ofreciera los instrumentos idóneos para que haya una sola instancia de poder. Consecuencia de ello es que el fenómeno rogatorio (preguntas e interpelaciones parlamentarias) no es más que un instrumento de dirección política del parlamento¹²⁰.

También son numerosos los autores españoles que unifican control y dirección política. Entre ellos destacan ARAGÓN REYES (1986: 17; 1991: 118; 1994: 25) y RUBIO LLORENTE (1993a: 256; 1993b: 270)¹²¹. Aun delimitando el control parlamentario del resto de instituciones jurídicas, opinan que aquél no se circunscribe a determinados procedimientos, sino que puede operar a través de todas las actuaciones del parlamento¹²².

Es particular la visión de FERNÁNDEZ SEGADO (1992: 659), que acierta, a nuestro juicio, al afirmar que el impulso político del parlamento se produce en su actuar cotidiano, pero yerra, en nuestro criterio, al incluir la cuestión de confianza y la moción de censura (instrumentos también de control para el autor) entre los medios de efectuar la dirección política.

Una de las razones más poderosas para defender esta postura es la que se deriva de la idea de que el control sin sanción es irrelevante.

Así, SÁNCHEZ AGESTA (1960: 41) dice que “control significa limitación y coparticipación en la libertad de decisión política de los actos de gobierno. (...) Quien controla

¹²⁰ Autores italianos que en mayor o menor medida defienden esta vinculación entre control parlamentario y dirección política del parlamento son: VIRGA, P. (1948: 250), SARTORI, G. (1963: 349 y 350), NIGRO, A. -*Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Milán, Giuffrè Editore, 1967, pág. 145, citado por BUCCISANO, I. (1969: 68, n. 44)- MANZELLA, A. (1969: 260), GALEOTTI, S. (1969 y 1972: 323), TOSI, S. (1974: 368 y 369), COLONNA, F. y D'ALBERGO, S. (1976: 61), PIZZORUSSO, A. (1984: 296 y 297), VERGOTTINI, G. (1987: 428, 429 y 435), CALIFANO, L. (1998: 116) y E. TUCCARI. Para este último autor (1971: 39), las funciones de *indirizzo*, control e información, forman un conjunto autónomo que “è un tertium genus rispetto alle consueti e già classificate attività politiche del Parlamento”.

¹²¹ En mismo sentido, LÓPEZ GARRIDO, D. (1990: 358), ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 52 y 53; 1997a: 280 y 285), COBREROS MENDAZONA, E. (1991: 2128), PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1994: 38), SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (1997: 641) y ORTEGA SANTIAGO, C. G. (1998: 187).

¹²² Cfr. SPAGNA MUSSO, E. (1992: 532).

(...) influye de una manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano. Persuade o disuade, o incluso impide”.

Consecuencia de ello es que toda la actividad de la oposición estaría encaminada a desgastar al gobierno y a provocar la ya analizada responsabilidad política difusa ante el electorado.

A nuestro juicio, la relación que une estas dos figuras no es de subordinación del control parlamentario a una principal función de codirección política que ejerce el parlamento.

Es cierto que por medio de preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, las cámaras conceden su aplauso o su crítica a una determinada actuación del ejecutivo y, de manera indirecta, contribuyen a la dirección del Estado¹²³, pero aquellos instrumentos sirven, tanto en su diseño original como en su práctica habitual, para controlar al gobierno. Sólo secundariamente representan un instrumento de dirección política. Es rebatible la posición de quienes, como ARAGÓN REYES (1998: 38) y RUBIO LLORENTE (1993a: 256), entienden que toda la actividad de las cámaras es control¹²⁴. Si todo lo que éstas hacen puede circunscribirse en algún término, creemos que sería el de dirección política ya que abarca tanto la toma de decisiones políticas como su forma jurídica¹²⁵.

Como bien señala MARTÍNEZ ELIPE (1999: 160), el *indirizzo* “no se manifiesta solamente a través de actos típicos y formales, sino también por medio de actos heterogéneos en cuanto a su forma y eficacia formal. Para esclarecer el sentido de estos actos es insuficiente la metodología técnico - jurídica. Únicamente mediante una interpretación política, basada en los criterios valorativos que inspiran el régimen, pueden tener aquéllos una específica significación”.

Coincidimos además con LÓPEZ GUERRA (1996: 83 y 84) en que es inadmisibles considerar que todas las actuaciones de las cámaras sujetan a control al ejecutivo pues “el eje del funcionamiento actual del régimen parlamentario no pasa por la contraposición entre Gobierno (Ejecutivo) y Parlamento (Legislativo) sino entre mayoría gubernamen-

¹²³ Cfr.: SPERANZA, E. (1969: 282).

¹²⁴ De acuerdo con ellos, ORTEGA SANTIAGO, C. G. (1997: 750), TORRES DEL MORAL, A. (1998: 640), BARRERO VALVERDE, J. I. (1998: 483) y FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 109). Quedaría desdibujado, de esta manera, el concepto mismo de control parlamentario, cfr. ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 21).

tal y minoría o minorías en la oposición. (...) el sistema parlamentario se basa en la integración, no contraposición de los poderes legislativo y ejecutivo”.

Como escribe AGUIAR DE LUQUE (1997: 81), “el poder de control del Parlamento no es poder omnímodo sino unas competencias tasadas y subordinadas fruto de la Norma Fundamental”.

La eliminación del control como categoría jurídica determinada, con instrumentos concretos, iría en contra, por otro lado, de la dimensión normativa de la que aquél goza. Efectivamente, no puede desconocerse la inserción en las normas fundamentales de varios procedimientos de control y de, incluso, la actividad genérica misma¹²⁶.

La dirección política es ejercida, en lo que al parlamento respecta, fundamentalmente por leyes, ¿qué mejor medio para codirigir, junto al gobierno, un país?

En contra, SUBIRATS I HUMET y VINTRÓ CASTELLS (1981: 187) hallan dos diferencias entre legislación e impulso. Aquélla tiene su iniciativa casi siempre en el gobierno. En segundo lugar, la ley obliga jurídicamente mientras que la función de impulso provoca que el gobierno contraiga una responsabilidad únicamente política. En cuanto a la primera diferencia, opinamos que es en buena medida irrelevante que la ley traiga causa de un proyecto gubernamental o de una proposición de la minoría. El hecho decisivo es que la mayoría del parlamento, vinculando, por tanto, a todo este órgano, se convierte en único sujeto activo de la ley. De la misma manera, también es posible que la moción subsiguiente a una interpelación sea planteada por un solo parlamentario y ello no es óbice para que los mismos autores (1981: 204) la consideren, sin embargo, instrumento de *indirizzo* siempre que sea aprobada por el pleno. Sobre la inexistencia de obligación jurídica de los instrumentos de impulso, nos remitimos a la p. 64 de este trabajo.

Precisamente, como manifestación más clara de la identificación por parte de la doctrina entre control parlamentario y dirección política existe una postura que encuadra la propia actividad legislativa como uno más de los instrumentos de control¹²⁷. Estos autores fundamentan tal aseveración en las siguientes premisas:

¹²⁵ En este sentido, GARCÍA ROCA, J. (1995: 168).

¹²⁶ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b : 156 y 157, n. 1), VERGOTTINI, G. (1997: 36) y PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 61).

¹²⁷ Así, p. ej., CUOMO, G. (1957: 76) en Italia y HORN, H. R. (1998: 91) en Alemania. En España, ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 55), COBREROS MENDAZONA, E. (1991: 2129), FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 109) y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990: 241). Este último escribe: “El control parlamentario puede manifestarse tanto en actos legislativos como en actos sin forma de ley”. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, E. (1996: 59) incluye entre los medios de control del parlamento frente al gobierno la facultad de aquél

a) El parlamento es un solo órgano y no puede separarse en dos, uno que controla y otro que legisla y administra. La ley es ya un control porque sólo permite realizar lo que autoriza¹²⁸.

b) La legislación supone una verificación y el parlamento dota de más o menos fondos a las actuaciones del gobierno según éste haya utilizado los recursos adecuadamente o no en ocasiones anteriores¹²⁹.

c) El control desemboca en nuevo *indirizzo* o en nuevas leyes¹³⁰.

d) Ante la incapacidad de la asamblea para modificar significativamente el texto que propone el gobierno, podría afirmarse que el procedimiento legislativo “no es tanto una ocasión para que la Cámara aporte o fije contenidos propiamente legislativos cuanto, más bien, una ocasión para que controle al Ejecutivo y fiscalice, en particular, la ejecución de su programa” -ARCE JANÁRIZ (1993: 222)-¹³¹.

Para CHANTEBOUT (1998a: 3), “la mayor parte de la legislación es de origen gubernativo. Teniendo esto en cuenta, cuando un diputado hoy en día deposita una proposición de ley, tiene menos esperanza en que llegará a la votación que en llamar la atención del ejecutivo sobre la insuficiencia de su acción ; y cuando deposita una enmienda durante la discusión de un texto, lo hace para dialogar con él sobre las medidas que pretende tomar. Pero como nada en definitiva será decidido contra la voluntad del Gobierno, la función legislativa del diputado no es, de hecho, más que un control que ejerce sobre la

de denegar una proposición de ley. Una defensa detallada de esta postura se encuentra en ORTEGA SANTIAGO, C. G. (1997: 756 a 770).

¹²⁸ Cfr. D'ONOFRIO, F. (1975: 108 y 109) y WIBERG, M. y KOURA, A. (1994: 33). En España, cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 51 y 52). SANTAMARÍA DE PAREDES, V. (1909: 298 y 299) escribe: “Si las Cámaras por medio de preguntas e interpelaciones (...) tienen la facultad de residenciar a los Ministros, pidiéndoles cuentas de sus actos, es por ser una consecuencia de su potestad legislativa, en virtud de la cual resuelven si la ejecución de la ley responde o no a lo que la ley manda, siendo de este modo los órganos del Poder Legislativo, intérpretes y guardadores de su propia obra”.

¹²⁹ Cfr. D'ONOFRIO, F. (1975: 108) y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 51).

¹³⁰ Cfr. GALEOTTI, S. (1969 y 1972: 323) y MANZELLA, A. (1984: 465).

¹³¹ En este sentido, BALLADORE PALLIERI, G. (1952: 812) señala: “*Il Parlamento si interessa delle leggi, non come tali, ma solo in quanto abbiano portata politica; il che però significa dire che il parlamento si considera propriamente investito non della funzione di legiferare, ma di quella di esercitare il controllo politico. La legge interessa il parlamento solo nello stesso modo como interessa quest'ultimo un bilancio, la nomina di un ministero, un qualsiasi atto di governo. Se la legge è puramente tecnica, e cioè se è null'altro che una legge, il parlamento preferisce rilasciarla al governo, che no prende la iniziativa, ne predispone il testo, e, in realtà, la compila, perchè da parte del parlamento si ha solo una spiccata e formale approvazione*”.

elaboración gubernativa de la ley”¹³². En definitiva, es cierto que, como dice este autor (*ibidem*), “al límite, se podría sostener que todas las actividades de las asambleas se analizasen como reflejo de su misión de control, y que su función legislativa no es más hoy día que un aspecto de aquella”¹³³. A nuestro juicio, sin embargo, ese *limite* está fuera del derecho y dentro de la ciencia política o, incluso de la sociología.

e) Dado que los parlamentos nacionales encuentran dificultades para ejercer el control sobre sus ejecutivos en materia comunitaria (véanse pp. 112 y ss.), MEYER (1993: 41) considera que “la actividad de transposición de las directivas puede analizarse como un medio de control suplementario, a disposición del Parlamento, sobre la actividad de las Comunidades europeas”¹³⁴.

A nuestro juicio esta corriente doctrinal está anclada en una interpretación estricta o clásica de la división de poderes al contraponer todas las actividades del legislativo con las del ejecutivo, con lo que se da a entender que el primero siempre controla, desconfiadamente, al segundo. Está claro que en el mismo origen de la facultad de legislar por parte del parlamento está el propósito de limitar al ejecutivo¹³⁵. Del mismo modo, también nos parece diáfano que quienes siguen unificando legislación y control no parecen tener en cuenta el actual clima de imprescindible colaboración entre gobierno y parlamento, en el cual el control se ciñe a instrumentos precisos y desemboca en el aplauso al ejecutivo, en la tentativa de modificar su actuación o en la moción de censura, pero sin que sea necesario confundirlo conceptualmente con estos posibles efectos a posteriori¹³⁶. Es cierto que el debate de presupuestos, que desemboca en una ley formal, consti-

¹³² En el idioma original: “*L’ essentiel de la législation est d’origine gouvernementale. Aussi bien, lorsqu’un député aujourd’hui dépose une proposition de loi, c’est moins dans l’espoir qu’elle sera votée que pour attirer l’attention de l’Exécutif sur l’insuffisance de son action dans le domaine concerné; et lorsqu’il dépose un amendement lors de la discussion d’un texte, c’est pour dialoguer avec lui sur les mesures qu’il envisage de prendre. Mais comme rien en définitive ne sera décidé contre la volonté du Gouvernement, la fonction législative du député n’est en fait qu’un contrôle qu’il exerce sur l’élaboration gouvernementale de la loi*”.

¹³³ Originalmente: “*le contrôle de l’action gouvernementale revêt des formes très diverses. A la limite, on pourrait soutenir que toutes les activités des assemblées s’analysent comme relevant de leur mission de contrôle, et que leur fonction législative elle-même n’est plus de nos jours qu’un des aspects de celle-ci*”.

¹³⁴ Textualmente: “*L’activité des transpositions des directives peut s’analyser comme un moyen de contrôle supplémentaire, à la disposition du Parlement, sur l’activité des Communautés européennes*”.

¹³⁵ Cfr. BÉCANE, J. C. (1992: 390).

¹³⁶ En este mismo sentido, LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 83, 84 y 86).

tuye no sólo el origen del control parlamentario, sino uno de sus actuales instrumentos, pero sería un error confundirlo con el resto de las leyes¹³⁷.

Quizá quienes defienden tal identificación entre legislación y control reducen toda la actividad de las cámaras a la función normativa, apoyándose en la paulatina pérdida de los caracteres de abstracción y generalidad de la ley¹³⁸. Nos parece, en cambio, que aunque este problema existe, no han llegado sus consecuencias hasta la eliminación de las demás funciones del parlamento y, en particular, la de control del gobierno y la administración¹³⁹.

A modo de conclusión, podemos establecer los siguientes criterios de distinción entre codirección política del parlamento y control:

a) Por los sujetos.

Mientras el control parlamentario, como su nombre indica, sólo se ejerce por las cortes, la dirección política del país no sólo es obra del legislativo, sino también de todos los demás órganos constitucionales (jefe del Estado, gobierno, tribunal constitucional, defensor del pueblo, comunidades autónomas, etc.). Y ello porque todo ese conjunto de instituciones orienta las líneas del quehacer político diario hacia, primero, el ineludible respeto a la Constitución y, segundo, la conveniencia de elegir la mejor vía ante los problemas que se presenten (así, en economía, política internacional, etc.)¹⁴⁰.

En palabras de ARANDA ÁLVAREZ (1998: 61), “nos encontramos ante unas Constituciones que distinguen, no separan, los diversos órganos del Estado, de tal modo que, desde el reconocimiento a la singularidad de cada uno de ellos, es común el entrecruzamiento de funciones y la participación de unos en las de los otros”.

Además, la actividad de *indirizzo* de una cámara ha de ser atribuible a este órgano. En otras palabras, mientras que el control puede ejercerse por un solo parlamentario, va-

¹³⁷ De esta misma manera se manifiesta LETTIERI, L. R. (1948: 44 y 51).

¹³⁸ Así lo subraya CHIMENTI, C. (1971: 316).

¹³⁹ Para una visión más completa de la evolución de la actividad legislativa, cfr. ARAGÓN REYES, M. (1990) y bibliografía allí citada.

¹⁴⁰ Muchos autores italianos inciden en esta idea: cfr. VIRGA, P. (1948: 250), y CAPURSO, M. (1964: 109), CHIMENTI, C. (1974: 49 y ss), MORTATI, C. (1976, 644) y SPAGNA MUSSO, E. (1992: 475 y 476).

Asimismo en nuestro país es comúnmente aceptado que la labor de *indirizzo politico* la realizan también órganos distintos al parlamento. SUBIRATS I HUMET, J. y VINTRÓ CASTELLS, J. (1981: 187 y 188) opinan que aquella es compartida por éste y el gobierno. Sobre la participación de otras instituciones, véase, por ejemplo, el supuesto del Tribunal Constitucional, ALEGRE MARTÍNEZ, M. Á. (1995: 63).

rios, una comisión o el pleno, las directrices políticas sólo pueden emanar de éste último. Está claro que si el parlamento puede ostentar una función de impulso político es para lograr mayor consenso partidista y social que una decisión exclusivamente gubernativa¹⁴¹. Ello exige, por tanto, que la actividad de *indirizzo* tenga el respaldo de la mayoría de los parlamentarios. Una moción, por ejemplo, es posible que tenga por finalidad la codirección política, pero únicamente llegará a desempeñar tal tarea si es aprobada por la mayoría de la cámara¹⁴².

b) Objeto.

No creemos que ofrezca dudas el hecho de que el objeto del control parlamentario es la actuación u omisión del gobierno en materias de su responsabilidad o su opinión en relación con materias ajenas. El establecimiento de directrices políticas por parte de las asambleas, sin embargo, sólo puede referirse a las materias que sean de su propia competencia.

c) Finalidad.

El control pretende verificar la actuación del ejecutivo. El impulso político quiere definir objetivos y actividades concretas para su logro, tiene un contenido innovador. El control es posterior a una actuación gubernamental, mientras que la dirección es anterior¹⁴³.

En otro sentido, el control realizado por miembros de la oposición no desea, en muchos casos, participar en la orientación del gobierno, sino que tiene la finalidad contraria, es no cooperativo¹⁴⁴.

REBOREDO I CIVEIRA (1998: 316) señala, con acierto, que “el control es la garantía del equilibrio del sistema y parte, en consecuencia, del recelo a un posible abuso del grupo mayoritario, en una a menudo injusta presunción de culpabilidad de quienes han asumido por un tiempo determinado las responsabilidades de gobierno. En cambio, la

¹⁴¹ Cfr. SUBIRATS I HUMET, J. y VINTRÓ CASTELLS, J. (1981: 187).

¹⁴² En este sentido, MEYER, D. (1993: 54) escribe: “*Quelles que soient les tentatives des parlementaires en ce sens (accumulation de questions sur le même sujet, demandes d’engagement du Gouvernement), on doit reconnaître, en définitive, que les séances de questions, comme les questions écrites, ne permettent pas aux chambres de formuler une opinion collective, la seule qui aurait à coup sûr un impact sur la conduite de la politique communautaire par le Gouvernement*”.

¹⁴³ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1984: 149), ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 52) y REBOREDO I CIVEIRA, R. (1998: 316).

¹⁴⁴ Cfr. VERGOTTINI, G. (1997: 49).

función de impulso o dirección política, se sustenta en una relación de confianza para con el Gobierno y como tal procura, con ánimo positivo, contribuir a perfeccionar y enriquecer las políticas públicas y así servir mejor al ciudadano”.

d) Vinculación.

Es común en la doctrina italiana distinguir el control del *indirizzo politico* por el hecho de que el primero no conlleva una obligación para el controlado, no sería vinculante, mientras que el segundo sí llevaría implícita tal característica ya que, como dice CHIMENTI (1974: 55 a 58), la dirección política se encuadra en la relación fiduciaria (por tanto, es jurídica) y tiende a informar de sí la acción de los sujetos a los que se dirige (por tanto, obliga)¹⁴⁵.

SUBIRATS I HUMET y VINTRÓ CASTELLS (1981: 188) opinan que “el impulso se concreta en una serie de pronunciamientos de carácter vinculante para el Gobierno”, si bien (1981: 187) “la responsabilidad que contrae el Gobierno es estrictamente política”, no deducible ante los tribunales¹⁴⁶.

Desde una perspectiva jurídica no podemos compartir tal razonamiento. Una vinculación que no sea exigible jurídicamente no es tal. Pensamos que la vinculación de los actos de dirección política que ejerce el parlamento existe sólo en la medida que la tenga el instrumento formal a través del cual se realiza. Así, la ley de presupuestos tiene una fuerza jurídica evidente, pero una interpelación que indirectamente (con la moción sucesiva) conlleve el delineamiento de una vía de actuación política no tiene, a nuestro juicio, ningún efecto jurídico, no vincula a su destinatario (en este caso, el gobierno) simplemente porque la forma en que se ha producido carece de tal obligatoriedad. El criterio de distinción entre control e impulso según la vinculación ha de reformularse. Aquél nunca conlleva sanción jurídica. El *indirizzo* puede tener tal elemento si es inherente al instrumento por medio del cual se efectúa¹⁴⁷.

Además, no compartimos la opinión de que el *indirizzo politico* se encuadre en la relación de confianza. Para nosotros, aquél se enmarca en el lógico y trascendental papel

¹⁴⁵ Entre otros, véase MANZELLA, A. (1969a: 357) y BRUNO, F. (1972: 120).

¹⁴⁶ GARCÍA MORILLO, J. (1984: 149) atribuye “una vinculación activa” a la actividad de dirección política de la que carecería el control parlamentario.

¹⁴⁷ ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J. L. DE (1986: 306 y 307), debido a que no distinguen control de *indirizzo* (ubican a las preguntas parlamentarias, por ejemplo, entre los medios de *indirizzo*), acaban por afirmar que los instrumentos asamblearios de dirección política “carecen de vinculatoriedad jurídica directa; sin embargo, no carecen de vinculatoriedad política, en forma tal que su incum-

que el parlamento juega en la vida política diaria. No necesita justificarse en la relación de confianza, de la cual, por otra parte, sólo forman parte las asambleas y el gobierno, mientras que, como hemos visto, la tarea de dirección política incumbe e implica a todos los órganos constitucionales del Estado. CHIMENTI (1974: 55 a 58) trata de atribuir un estatuto jurídico a esta actividad de codirección cuando no consiste más que en regular el desarrollo de la actividad política que efectivamente se realiza por sujetos jurídicamente facultados, pero que se lleva a cabo por medios estrictamente políticos y no jurídicos. La relación entre dirección política del parlamento y control reside en que aquélla se erige en uno de los parámetros con respecto a los cuales será comparada la actividad gubernamental. Efectivamente, toda la actividad de las cámaras origina unas directrices que el gobierno ha de seguir si no quiere, primero, ser objeto de crítica y, eventualmente, acabar por perder la confianza del parlamento. Para saber si se cumplen y en qué medida los deseos del legislativo, éste dispone de la función de control.

I.3. FUNDAMENTO Y NATURALEZA

I.3.1. FUNDAMENTO

De toda figura regulada jurídicamente se puede predicar que consta de dos tipos de fundamentos. Uno, inmediato, es la propia norma que da pie a la concreta existencia de la institución y regula sus elementos esenciales. Otro, ideológico, integrado por las bases históricas, filosóficas y políticas que han hecho que una institución haya de ser regulada por el Derecho.

Empezando por la primera clase de fundamento, encontramos que, en España, el control parlamentario tiene su base normativa en el art. 66. 2 de nuestra Constitución (“Las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno”). Por tanto, el Parlamento español controla al gobierno porque está facultado para ello por la norma fundamental¹⁴⁸.

En cuanto a nuestras comunidades autónomas, existe atribución expresa en todos los Estatutos salvo el de La Rioja¹⁴⁹.

En algunos países de la Unión Europea también existe esta atribución expresa en sus Constituciones: Austria (art. 52), Dinamarca (art. 53), Portugal (art. 165), Suecia (Capítulo XII) y Grecia (art. 70. 6). En Alemania (art. 44), Bélgica (art. 56), Luxemburgo (arts. 64 y 67) y Holanda (art. 70) se infiere de la facultad de crear comisiones de investigación.

El hecho de la falta de mención explícita de la función parlamentaria de control no significa que no exista, sino que se entiende supuesta y se remite su regulación a los reglamentos de las asambleas. Sin embargo, para el caso de Italia, CHIMENTI (1974: 100 a 104) ha considerado necesario construir una teoría según la cual los arts. 72 y 81 de la Constitución italiana, que se refieren al presupuesto, serían el fundamento directo del control parlamentario en cuanto éste encuentra su antecedente histórico en la ley de presupuestos.

¹⁴⁸ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997c: 113).

¹⁴⁹ Cfr. MONTERO GIBERT, J. R., y MORALES, J. M. (1985: 162).

La base ideológica que justificaba la existencia de este tipo de control en el sistema parlamentario desde sus primeras manifestaciones hasta el siglo XIX era evitar que el gobierno, que contaba con la doble confianza del monarca y del parlamento, actuase despóticamente y lograr que se sometiese a la voluntad del pueblo a través de sus representantes.

Esta clásica fundamentación del control parlamentario es aún la sostenida por autores como TORRES DEL MORAL (1998: 648), AJA FERNÁNDEZ (1990: 304), MOLAS BATLLORI y PITARCH (1987: 37)¹⁵⁰ y GARCÍA ROCA (1995: 181)¹⁵¹.

Muchos autores quedan a medio camino entre el fundamento estrictamente constitucional y el ideológico - político subrayando el papel de la relación de confianza que une a asamblea y ejecutivo. Este enlace fiduciario permitiría valorar si el gobierno mantiene o no su programa inicial e incluso si convendría que lo modificase en presencia de situaciones nuevas¹⁵².

Algunos juristas no sólo consideran la relación de confianza como elemento trascendente de la institución del control, sino que la sitúan como único fundamento de éste¹⁵³.

Esta corriente doctrinal adolece de varios vicios¹⁵⁴:

¹⁵⁰ Para estos autores “los representantes pueden decidir en lugar del ciudadano, entre elección y elección, respecto al Gobierno que está gestionando un programa concreto”.

¹⁵¹ “Sólo el *principio de representación* permite justificar y legitimar la idea de control político que los miembros de un Parlamento practican, puesto que la existencia de un sistema constitucional de controles para preservar la libertad, de pesos y contrapesos, puede igualmente predicarse del control judicial que, fundado en las ideas de predeterminación normativa e independencia de sus miembros, practican Jueces y Tribunales”.

¹⁵² Cfr. MOLINS, J. (1997: 230), FERNÁNDEZ - FONTECHA TORRES, M. (1997: 147), SANTOS CANALEJO, E. DE (1997: 181) y FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 94). En Italia: BUCCISANO, I. (1969: 57 y 62 a 64), TOSI, S. (1974: 345) y VERGOTTINI, G. (1987: 433). MANZELLA, A. (1995: 316) escribe: “*Nel caso del regime parlamentare tradizionale la funzione di controllo è tutta interna al rapporto di fiducia governo – parlamento e ne costituisce quasi garanzia di giusto procedimento*”.

¹⁵³ TOMÁS VILLARROYA, J. (1963: 104) dice: “La función de control sólo tiene sentido y se justifica cuando se afirma sobre el principio de que el Gobierno debe gozar de la confianza de las Asambleas representativas”. En la actualidad, RUBIO LORENTE, F. (1993a: 250) afirma: “La necesidad de contar con la confianza parlamentaria para mantenerse en el poder somete a los Gobiernos al control del Parlamento”, cfr. el mismo autor (1993: 263). También en España, APARICIO PÉREZ, M. A. (1980: 535), SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A. (1984: 208), RÍOS RULL, F. (1997: 725) y TORRES DEL MORAL, A. (1998: 648). PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L. (1997: 89) no incluye la confianza como parte del control, pero sí considera a aquélla fundamento de éste. También J. GARCÍA MORILLO (1997: v. II, p. 123) acoge esta tesis. En Italia: COLONNA, F. y D’ALBERGO, S. (1976: 61), MORETTI, R. (1992: 412) y AMIRANTE, C. (1994: 132).

Otro grupo de autores van más lejos porque, tras conectar la confianza con la responsabilidad política, fundamentan el control político en ambas, entendiendo por responsabilidad política el deber de todo sujeto constitucional de colegar su actividad con el más amplio consenso, cfr. TRENTO BALDINI, E.

En primer lugar, en el caso español, en el nombramiento de Presidente del gobierno no sólo interviene el parlamento, sino también el Rey (ya que no está obligado a elegir al candidato del partido más votado) y los grupos políticos (art. 99. 1 CE).

Es evidente, además, que un control fundado en la confianza deja sin explicar cómo en países presidencialistas (como Estados Unidos) la asamblea controla los actos del presidente cuando no existe relación fiduciaria y, más cercano, cómo es posible que el Senado español controle al ejecutivo cuando no le ha otorgado la confianza (art. 66. 2 CE)¹⁵⁵. Del mismo modo, el Parlamento Europeo ejerció potestades de control (por ejemplo, a través de preguntas) sin que hubiera otorgado la confianza al Consejo de Ministros hasta que esta facultad se le confirió en 1999.

En tercer lugar, según el art. 101 CE, cabe la posibilidad de gobiernos carentes de confianza parlamentaria (gobierno en funciones tras la celebración de elecciones, en los casos de pérdida de la votación de una cuestión de confianza o de una moción de censura, o por dimisión o fallecimiento del presidente) que, evidentemente, siguen sujetos a control parlamentario, y de una manera especial, pues el gobierno en funciones tiene, en buena lógica, limitados sus poderes (si bien la Constitución no contiene norma alusiva a ello) porque su finalidad es la inexistencia de un vacío institucional y no comprometer la actividad del nuevo gobierno (véanse pp. 352 y ss.)¹⁵⁶.

En definitiva, esta visión de la base del control está anclada en la historia y no ha evolucionado hacia la presente relación entre asamblea y gobierno, que aparece en estos autores como cuasi privada, en cuanto basada en la confianza¹⁵⁷, mientras que el art. 97 CE configura al gobierno como un órgano claramente diferenciado e independiente del parlamento. Además, se corre el riesgo de olvidar la ineludible relación entre parlamento y ciudadanos creando un vínculo cerrado entre ejecutivo y legislativo en el que éste

(1968: 619 y 620) AMATO, G. (1968: 6), ANZON, A (1969: 757, 761 y 764) y GALIZIA, M. (1972: 299).

¹⁵⁴ Cfr., por todos, AGUIAR DE LUQUE, L. (1990: 267 y 268).

¹⁵⁵ Así, VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 201).

¹⁵⁶ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997: v. II, 162 y 163).

¹⁵⁷ Así podría deducirse, por ejemplo, de las siguientes palabras de MARTINES, T. (1990: 386): “*Nelle forme di governo parlamentari, il Governo è sottoposto ad un continuo controllo da parte delle Camere per quanto concerne lo svolgimento della sua attività politico - amministrativa giacchè, concedendogli la fiducia, le Camere lo impegnano ad attuare quel determinato indirizzo politico con esse concordato*”.

sería el verdadero soberano y no el pueblo, que sólo podría intervenir en los comicios electorales.

Una evolución de esta misma línea de pensamiento es aquella que fundamenta el control asambleario en la función de garantía constitucional que vendría a desempeñar el parlamento. Nos hemos ocupado de distinguir garantía de control en el apartado I.2.2 del presente trabajo. Abordamos ahora la opinión de quienes erigen la primera como fundamento del segundo. Ya que estos autores atribuyen la función de garantía constitucional exclusivamente al parlamento, no es de extrañar que la facultad de vigilar (control) y de cesar (responsabilidad política) al gobierno se enmarque en aquélla. Como dicen MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 794), “en el ejercicio de esta función, el Parlamento aprovecha la «potestad inspectora» puesta en juego por medio de las interpe-laciones -o cualesquiera otros medios de control- para asegurar una tutela eficaz de los (...) intereses constitucionales”¹⁵⁸.

Consideramos superada estas opiniones ancladas en elementos clásicos del parlamen-tarismo. Mientras que en el siglo XIX el parlamento era el único órgano legitimado de-mocráticamente, en los sistemas presidenciales también el jefe del Estado es elegido por el pueblo, por lo que no se podría decir, por ejemplo, que el Congreso de los Estados Unidos revisa la actuación presidencial para adecuarla a la voluntad popular. Además, como señala LÓPEZ GUERRA (1990: 235, 238 y 239), en los regímenes tradicionalmente parlamentarios (también en España) hay tendencias de este tipo: la presencia de partidos políticos jerarquizados y sistemas electorales proporcionales convierte de hecho a las elecciones parlamentarias en el proceso de selección del presidente del gobierno¹⁵⁹.

En segundo término, una vez asegurado el Estado de Derecho, en el que el ejecutivo no sólo se somete formalmente, sino también efectivamente a la Constitución y las le-

¹⁵⁸ En este sentido se pronuncian GARCÍA MORILLO, J. (1985: 117; 1996: 163; 1997c: 113), junto con MONTERO GIBERT, J. R. (1984: 19 y 21) y VIRGALA FORURIA, E. (1988: 200). En Italia, CAPURSO, M. (1964: 81). En Portugal, VITORINO, A. (1988: 356).

En contra, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 31) opina que “parece excesiva la conclusión de que a través de preguntas o de interpe-laciones puede hacerse esta ambiciosa tarea de defensa de la Constitu-ción y de su principio de la soberanía popular”.

¹⁵⁹ En el mismo sentido, SOLÉ TURA, J. (1990: 382).

yes¹⁶⁰ a través del poder judicial y del tribunal constitucional, el control parlamentario encuentra su justificación en dos hechos:

1º. A pesar de la aludida efectividad del control judicial y constitucional, el gobierno puede utilizar su enorme influencia para entorpecerlo o incluso eludirlo. Téngase en cuenta, además, la existencia de materias protegidas por su declaración de secreto de Estado, que en muchos ordenamientos jurídicos siguen estando al margen de cualquier tipo de control judicial¹⁶¹.

Por tanto, el control parlamentario conserva una funcionalidad limitadora de los excesos del ejecutivo, aunque la pertenencia del gobierno al partido o coalición que le sostiene provoque que la fiscalización se lleve a cabo por los miembros de la minoría. Ello supone que, en gran medida, la realización del control parlamentario depende de las posibilidades jurídicas que se otorguen a la minoría.

2º. El parlamento interviene, a través del control, en las decisiones políticas del gobierno tratando de adecuar la actuación discrecional de éste a las esperanzas de la minoría e incluso de los miembros individuales de las cámaras. Se trata, pues, no sólo de asegurar un ejecutivo sometido a la ley, sino de tener un gobierno observado también políticamente por el parlamento y, a través de la publicidad, por todo el pueblo¹⁶².

La publicidad es uno de los aspectos más relevantes del control parlamentario¹⁶³. Como escribe VEGA GARCÍA (1998a: 815), la “publicidad se convierte (...) en el medio a través del cual la discusión social adquiere una dimensión política y la discusión parlamentaria toma una proyección social”. LÓPEZ GUERRA (1997b: 159) resalta el carácter continuo y público del control, que abre un debate entre todos los actores políticos y sociales. ESTEBAN (1995: 100) señala: “Una sociedad únicamente será democrática en la

¹⁶⁰ Arts. 9. 1 CE y 26. 1 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

¹⁶¹ MATHIOT, A. (1974: 466) señala que “*dans les pays où la prépondérance gouvernementale s’est plus ou moins affirmée, c’est à cause même de cette prépondérance que le contrôle parlementaire a pris toute sa valeur*”.

¹⁶² PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 57) escribe: “El fundamento de la función de control se encuentra en que es, políticamente, una general exigencia democrática”. BURDEAU, G. (1976: 393) dice: “*Du moment où les élus du peuple en incarnent la volonté, ils soivent être à même de surveiller la manière dont est conduite la politique de l’État pour la maintenir dans la ligne qui correspond au vœu de la collectivité nationale*”. En el mismo sentido, BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 606) y MATHIOT, A. (1974: 465).

¹⁶³ SCHMITT, C. (1934: 366) dice: “*La publicidad de las deliberaciones es el nervio de todo el sistema [parlamentario]*”.

medida en que todos sus miembros puedan acceder al conocimiento de todo lo que sucede en ella”.

Coincidimos, por tanto, con GARCÍA MORILLO (1990: 249) cuando afirma que la base de toda actuación parlamentaria de la oposición es modificar la voluntad del electorado en los próximos comicios, por lo que “la virtualidad del control parlamentario radica (...) en su posibilidad de trasladar al electorado los errores de la política gubernamental y los programas alternativos de la oposición”¹⁶⁴. En el mismo sentido, llegará a afirmar (1997d: 44) que “la publicidad no sólo es un ingrediente imprescindible del control parlamentario, sino su misma finalidad”¹⁶⁵.

La publicidad no sólo actúa desvelando las actuaciones incorrectas del ejecutivo pues, como acertadamente señala VEGA GARCÍA (1985: 49), en cualquier tipo de actividad parlamentaria “a través de la publicidad se pretenderá encontrar un mecanismo de control frente a la arbitrariedad, la corrupción o la injusticia de los propios diputados”¹⁶⁶.

I.3.2. NATURALEZA

Como toda institución parlamentaria, el control tiene una vertiente jurídica y otra política¹⁶⁷. El componente jurídico está constituido por las normas que regulan los procedimientos a cuyo través se ejercita el control, así como la determinación de sus sujetos

¹⁶⁴ De acuerdo, VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 200), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1220 y 1221) y TORRES DEL MORAL, A. (1998: 638). ARAGÓN REYES, M. (1998a: 106) señala que “el control no es sólo el efecto que pueda operarse en la Cámara de inmediato como consecuencia del enfrentamiento dialéctico. El control es, sobre todo, la información que la opinión pública obtiene de lo que se está debatiendo en la Cámara”.

¹⁶⁵ En el texto original: “*la pubblicità è non solo un ingrediente imprescindibile del controllo parlamentare, ma la sua stessa finalità*”.

¹⁶⁶ LÓPEZ GUERRA, L. (1990: 246) dirá que el Parlamento español y el Congreso de los Estados Unidos se parecen en cuanto que éste no controla con base en una superioridad, sino en su mayor capacidad para difundir encuestas y averiguaciones. Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 647).

¹⁶⁷ MARTÍNEZ ELIPE, L. (1986: 190) resalta que “el Derecho parlamentario y la Política no son antitéticos; antes bien, son dos aspectos del mismo fenómeno. En el Derecho parlamentario hace especial inflexión la dogmática normativa y la realidad existencial del vivir político. La estructura constitutiva y funcional del Derecho parlamentario exige una clara interacción entre el formalismo jurídico y la vivencia política. La actual superación del dogmatismo de la Escuela del Derecho puro, tiene especial resonancia cuando se trata del Derecho parlamentario”. En este mismo sentido, VIRGA, P. (1948: 250 y 251).

activo y pasivo¹⁶⁸. Es muy discutible, sin embargo, que el Derecho cubra otros aspectos, como el parámetro de comparación o los efectos del control parlamentario; es aquí donde se puede defender su naturaleza política.

Siguiendo a ARAGÓN REYES, podemos establecer varias diferencias que dificultan la valoración del control parlamentario como poseedor de una naturaleza jurídica preeminente sobre su componente político. Tales consideraciones, de nuevo, se muestran particularmente esclarecedoras si se muestra el contraste con otros tipos de controles existentes en el Derecho:

a) Los instrumentos a través de los que se ejercita el control parlamentario tienen carácter dispositivo. La fiscalización no es, por tanto, de obligada realización¹⁶⁹. Por contra, el control jurisdiccional o el administrativo son necesarios, en cuanto que el órgano controlador ha de actuar cuando para ello sea solicitado conforme a Derecho¹⁷⁰.

b) El control parlamentario realiza una comparación entre el acto gubernamental y la libre apreciación del sujeto activo, mientras que el jurisdiccional tiene un parámetro normativo preexistente e indisponible¹⁷¹.

Totalmente opuesta es la posición de GARCÍA MORILLO (1985: 60 a 63), para quien el parámetro es inmutable también en el control parlamentario, lo único que cambia respecto al control jurídico es la interpretación que del parámetro hace el controlador parlamentario (juicio de legalidad complementado con juicio de oportunidad).

PÉREZ CALVO (1978: 238) resta importancia a esta característica distintiva, al señalar que “no parece que el control político y el vinculado se excluyan entre sí, sino que únicamente reflejan una gradación respecto de la libertad de juicio de que goza el órgano controlante, ya que, cuanto menos, resulta difícil la vinculación total de dicho órgano a

¹⁶⁸ Por ello, GARCÍA MORILLO, J. (1985: 60 a 63) ha podido afirmar que el control parlamentario tiene naturaleza jurídica. En el mismo sentido, en Italia, GALIZIA, M. (1972: 292).

¹⁶⁹ Así, p. ej., el art. 111. 1 CE señala: “El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas *que se le formulen* en las Cámaras”. A su vez, el párrafo segundo de este mismo precepto señala: “Toda interpelación *podrá* dar lugar a una moción”. Los subrayados son nuestros.

¹⁷⁰ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 92; 1986a: 101). Piénsese en el control que realiza el Consejo de Estado, así como el del Tribunal Constitucional. Con respecto a este último, véase ALEGRE MARTÍNEZ, M. Á. (1995: 114 y 115).

¹⁷¹ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 91, 92 y 150; 1986: 20 y 23; 1986a: 101). De acuerdo, LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 87), ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 414). En Italia, comparten este razonamiento FERRARI, G. (1956: 246, 247 y 249) y RESCIGNO, G. U. (1990: 398 y 399).

unos determinados cánones preestablecidos”. Coincidimos con el autor en que es cierto que la diferencia es de grado en la discrecionalidad, pero aquélla es enorme: mientras que un juez tiene un margen de libertad mínimo, un parlamentario puede realizar el control comparando la actuación gubernamental con los criterios que, en opinión de aquél, debería haber utilizado el ejecutivo.

Así, cuando un juez compara el hecho delictivo con el precepto penal su margen de discrecionalidad es mínimo, se trata del principio de imparcialidad en el proceso (arts. 24. 2 y 117. 1 CE, Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) que, como GOLDSCHMIDT LANGE (1950: 208) prescribe “consiste en poner entre paréntesis todas las consideraciones subjetivas del juzgador”.

c) El sujeto activo del control parlamentario es un órgano político; el control jurisdiccional o administrativo es realizado por órganos independientes, dotados de especial conocimiento técnico¹⁷².

d) El control jurisdiccional se efectúa sobre actos, mientras que el parlamentario tiene por objeto indirecto fiscalizar a los órganos de poder que han emanado el acto¹⁷³. En palabras de GARRORENA MORALES y MONTORO FRAGUAS (1990: 97) “la característica fundamental del *objeto* del control político es su propia amplitud, rasgo que le diferencia del control jurídico, referido básicamente a ‘actos’ y, por lo tanto, a realidades que existen en el mundo del Derecho con un estimable grado de concreción. El control político, en cambio, se produce de un modo y con una intención mucho más abiertos, razón por la cual puede referirse tanto a actos específicos del órgano controlado como a su actividad general”¹⁷⁴.

e) El juicio consiguiente a la realización del control parlamentario se fundará en razones de oportunidad¹⁷⁵ y su eventual resultado negativo *puede* originar una sanción. El

¹⁷² Como dice VANOSI, J. R. (1996: 151), “las tareas de control (...) no son tecnocráticas ni delegables, sino eminentemente políticas”. Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 93 y 1986a: 102), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 19) y LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 87). Este último autor afirma, además, que la sede en que se lleva a cabo el control parlamentario le configura como control político. Para GARCÍA MORILLO, J. (1985: 60 a 63), sin embargo, el hecho de que los sujetos activo y pasivo sean órganos constitucionales hace del control parlamentario un control de naturaleza jurídica. En otro sentido, MANZELLA, A. (1969a: 371 y 383) opina que la relación de “poder - sujeción” entre órganos es la base de la noción jurídica de control.

¹⁷³ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 147 y 148).

¹⁷⁴ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1986a: 97).

¹⁷⁵ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 92; 1986: 23).

dictamen desfavorable del control jurisdiccional o administrativo siempre lleva, sin embargo, aparejada la correspondiente (y reglada) sanción¹⁷⁶.

f) Añadimos nosotros que el sujeto pasivo del control parlamentario es exclusivamente el gobierno (un órgano político), mientras que, tanto la administración como los tribunales ordinarios de justicia, conocen de asuntos que afectan a ciudadanos particulares, sociedades privadas y entes públicos, incluido el gobierno¹⁷⁷.

g) El control parlamentario es político porque no sólo pretende comprobar la adecuación del acto gubernamental al parámetro, sino que, en muchas ocasiones, su finalidad principal será desgastar o proteger políticamente al ejecutivo¹⁷⁸.

En definitiva, nos encontramos ante el resultado de una evolución histórica que parte de la responsabilidad política y penal del ejecutivo ante el parlamento, que le juzga y, eventualmente, condena, recibe la influencia de la teoría de la división de poderes y concluye con la atribución a los jueces de la potestad de evaluar la responsabilidad jurídica del ejecutivo ante los particulares y al tribunal constitucional del poder de reparar los posibles abusos competenciales o contrarios a los derechos fundamentales de las decisiones del gobierno y de otros órganos constitucionales. De esta manera al parlamento resta el control exclusivamente político de la actividad gubernamental.

Si bien las razones anteriormente expuestas excluyen absolutamente la posibilidad de confundir el control parlamentario con el jurisdiccional, no impiden la consideración de aquél como jurídico si se mantiene un criterio amplio respecto a lo que ostente tal condición. Así, para GARCÍA MORILLO, jurídico es todo lo regulado por el Derecho y el control parlamentario gozaría, desde esta perspectiva, de tal consideración. Si se sostiene una posición más estricta, como es nuestro caso, el control parlamentario perdería tal nota distintiva ante el predominio abrumador de su naturaleza política. Como señala

¹⁷⁶ ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 19) dice que “los efectos del control son, antes que nada, políticos”. Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1995: 92, 136 y 153 a 156; 1986a: 101), ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 414) y BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 93). En Italia, cfr. GALIZIA, M. (1972: 295).

¹⁷⁷ Así, cuando el gobierno ya no es responsable de un acto, éste es incontrolable políticamente, pero no, obviamente, jurisdiccional o administrativamente. En este sentido, AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 82, n. 17): “habrá que estar al estatuto concreto de las diferentes actuaciones del Ejecutivo para ponderar hasta dónde puede llegar el control parlamentario”, y ejemplifica como ilegítimo el control parlamentario sobre el tribunal de una oposición.

¹⁷⁸ Cfr. VERGOTTINI, G. (1997: 36).

SANTOS CANALEJO (1997: 181), la Constitución atribuye a parlamento y gobierno diversas funciones, que se pueden clasificar según el predominio de la naturaleza jurídica o política en cada una. Así, entre las más eminentemente jurídicas, el parlamento legisla y el gobierno ostenta el poder ejecutivo y reglamentario. Entre las que predomina la nota política, el parlamento controla al gobierno y éste ejerce la dirección política.

De todo lo anterior parece deducirse que el control parlamentario, aun estando regulado en alguno de sus aspectos por el Derecho, no por ello ha perdido su naturaleza eminentemente política. COBREROS MENDAZONA (1991: 2131) escribe acertadamente: “Las normas que ordenan y regulan estas actuaciones [las de control] (...) están destinadas a garantizar la corrección formal del proceso, pero no lo transforman por su sola existencia en un control jurídico”¹⁷⁹.

Esto no significa, por otra parte, que un trabajo jurídico no pueda ocuparse de esta institución, sino que, como bien dice ARAGÓN REYES (1995: 160), la delimitación del campo de estudio de un jurista está en la forma y en el método, no en la materia, “lo que el jurista puede (y debe) es estudiar la regulación jurídica del control político parlamentario, que ni deja de ser "político" porque el derecho lo regule ni ha de convertirse en "jurídico" para que el jurista lo estudie”¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Este mismo autor (1991: 2131, n. 23) ilustra su opinión con un ejemplo, en nuestra opinión, plenamente esclarecedor: “Cuando el Congreso de los Diputados ejerce su constitucional facultad de controlar un Decreto-Ley del Gobierno, aunque se trate de un proceso regulado jurídicamente (art. 86. 2 CE y arts. 151 y ss. RCD), aunque el objeto controlado sea una norma jurídica que, además tiene *ex constitutione* un presupuesto de hecho para su existencia y unas materias delimitadas (siquiera por exclusión) y aunque estén previstas unas consecuencias jurídicas directamente anudadas al resultado de la actividad controladora (...), todo ello no modifica el *control político*, que ejerce la Cámara legislativa en *control jurídico*, puesto que si a la mayoría parlamentaria no le parece adecuada u oportuna la regulación o el tratamiento que de la cuestión ha efectuado el Gobierno puede, por esta sola razón y sin que tenga que fundamentarlo en tacha de inconstitucionalidad material o formal alguna, no otorgarle su respaldo (...). Muy distinto es, sin embargo, el control que habrá de realizar el Tribunal Constitucional en el caso de que se le someta a su juicio un Decreto-Ley”.

Considerando política la naturaleza del control parlamentario, se pronuncian también algunos autores italianos, como FERRARI, G. (1956: 249), PREDIERI, A. (1975: 241) y, aunque por otros motivos, CASULLI, V. R. (1965: 734). En España, entre otros, ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1214) y DORADO FRÍAS, F. (1997: 546).

¹⁸⁰ Véase, del mismo autor (1995: 196; 1986: 20). Coinciden ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 414).

I.4. ELEMENTOS

I.4.1. SUJETO ACTIVO

Según nos dice el art. 66. 2 CE, “las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno”. No es necesario, sin embargo, que tal actividad sea ejercida por la totalidad de los integrantes de una cámara, sino que el art. 111. 1 CE faculta a los diputados y a los senadores, individualmente considerados, para realizar preguntas e interpelaciones mientras que el art. 76. 1 CE prevé la formación de comisiones de investigación. Además, se deduce del art. 57 RCD que pueda ejercerse el control parlamentario sobre la actividad gubernamental en la Diputación Permanente del Congreso¹⁸¹. Aunque el control sea promovido por un miembro individual del parlamento, no puede desarrollarse sin el anuncio a la asamblea, su publicación en actas y la comunicación de la respuesta del gobierno a las cámaras¹⁸². Con base en este hecho, LÓPEZ GUERRA (1996: 90; 1997b: 163) ha podido distinguir entre titularidad material y formal del control, correspondiendo la primera a las minorías y la segunda a las cámaras. Hay que referir, por tanto, al carácter colegial la atribución de la tarea de control político a las cortes.

En un sentido más amplio, tanto el Tribunal de Cuentas como el Defensor del Pueblo son sujetos activos del control parlamentario ya que el primero depende directamente de las Cortes (art. 136. 1, II CE) y el segundo es Alto Comisionado de las mismas (art. 54 CE). Ambos órganos supervisan la actividad administrativa dando cuenta al Parlamento. Los tribunales de cuentas encuentran su fundamento histórico en el origen del control parlamentario, inicialmente sólo referido a materias económicas¹⁸³. Hoy día, sin embargo, difiere del control ordinario que se efectúa en la asamblea en cuanto que realiza un control jurídico y su parámetro de comparación no es discrecional sino normativo; no realiza, pues, un control político. En cuanto al *ombudsman*, es más dudosa la naturaleza de su control puesto que su actuación se configura como un control político, si bien li-

¹⁸¹ Nos remitimos a las pp. 352 y ss. del presente trabajo.

¹⁸² En el mismo sentido, RUBIO LLORENTE, F. (1993a: 254; 1990: 387), AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 84 y 85) y TORRES DEL MORAL, A. (1998: 647 y 648).

La otra parte de la relación de control también se ve afectada ya que sujeto pasivo del control, en sentido electoral, no es ya solamente el gobierno, sino que hay que sumarle la mayoría que le apoya. Cfr. GALEAZZI, P. (1918: 82).

¹⁸³ Cfr. BARBERÁN LÓPEZ, J. M. (1997: 88 a 92).

mitado por el objeto (derechos fundamentales) y por el sujeto pasivo (las administraciones) ya que el impulso de su actuación puede ser discrecional. El parámetro de comparación que utiliza es, sin embargo, meramente jurídico¹⁸⁴. No se puede dudar por otra parte sobre lo interesantísima, a efectos de control político ordinario, que es la labor de suministro de datos que realizan estos órganos constitucionales¹⁸⁵.

Así pues, estrictamente hablando, sujetos activos del control parlamentario son cada uno de los miembros del parlamento, una comisión de investigación o toda la cámara en conjunto (caso de la moción subsiguiente a una interpelación). De ahí que, con ARAGÓN REYES (1995: 173; 1991: 117 y 118; 1998: 39), podamos distinguir entre control *por* el parlamento y control *en* el parlamento¹⁸⁶. El primero es el efectuado por toda la cámara, mientras que el segundo es el realizado por una parte de ella. Esta distinción cobra importancia en cuanto que, desde la introducción de la disciplina de partidos, el control *por* el parlamento es difícil de llevar a cabo ya que coinciden en un mismo grupo político la mayoría de la cámara y el ejecutivo¹⁸⁷. El control, por tanto, no necesita de decisión por parte de la asamblea, “tal concepción, en virtud del apoyo mayoritario del Gobierno convertiría al control en un concepto vacío, basado en una inexistente contraposición entre Parlamento y Gobierno”, LÓPEZ GUERRA (1997b: 163)¹⁸⁸. En España podría ocurrir que la mayoría del Senado no perteneciera a los grupos políticos que apoyan al gobierno en el Congreso de los Diputados, lo cual abriría nuevas hipótesis de control parlamentario por parte de la mayoría hacia un gobierno en minoría. Claro está que si la situación llegase a bloquear la actividad gubernamental, siempre existiría la posibilidad de disolver el Senado, así como de plantear una cuestión de confianza en el Congreso, cuya hipotética victoria, dejaría en mal lugar, políticamente hablando, a la belicosa mayoría del Senado. En todo caso, la situación más habitual, a pesar de la existencia de sis-

¹⁸⁴ Según DESFEUILLES, H. (1973: 20), “*le contrôle exercé par les ombudsmans n’est parlementaire que dans la mesure où ces officiers sont choisis par les parlements et son responsables devant eux. Mais, sous réserve des directives générales que leur assigne une instruction votée par leurs mandants, c’est en toute indépendance qu’ils remplissent leurs fonctions*”. Todas las razones dadas por este autor nos llevan a concluir, sin embargo, lo contrario. El defensor del pueblo es un órgano encargado de colaborar en la labor constitucional de control parlamentario. De hecho, el propio DESFEUILLES (1973: 31) acaba por incluir al *ombudsman* en el conjunto designado como “*pouvoir de contrôle du parlement*”.

¹⁸⁵ Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 105).

¹⁸⁶ Distinción a la que se suman autores como GARRORENA MORALES, Á. (1994: 144), BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 95), SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (1997: 640) y ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1220).

¹⁸⁷ Cfr. HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. (1997: 53) y AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 85).

¹⁸⁸ Cfr. LÓPEZ GARRIDO, D. (1997: 224) y BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 94).

temas electorales tan dispares, es que ambas Cámaras tengan, con escasas diferencias, la misma composición¹⁸⁹. Se confirma, pues, que “es el sistema político -con su estructura socioeconómica y su tradición- el que condiciona e influye sobre el sistema electoral. Las variables del entorno político son las que ayudan a explicar la configuración del sistema y su aplicación” -VALLÉS CASADEVALL y BOSCH GUARDELLA (1997: 119)-.

El estudio del control parlamentario ha llevado a algunos autores a subrayar la debilidad de tal función, sobre todo si se compara con el creciente aumento de la importancia de las decisiones gubernamentales y se tiene en cuenta que, casi siempre, el ejecutivo cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Además, los dirigentes del gobierno suelen ser quienes comandan el partido mayoritario, por lo cual éste es dócil a la voluntad de aquél. Es evidente que la mayor parte del debate político se desarrolla entre la minoría en las cámaras por un lado y el gobierno y la mayoría que le apoya por otro. El hecho de que la mayoría parlamentaria esté privilegiada porque imponga su criterio en casi todos los casos, no sólo no es criticable, sino que es democrático y deseable. Es inaceptable la interpretación dogmática de los principios de separación de poderes y control parlamentario¹⁹⁰. En todo caso, la causa profunda del predominio del ejecutivo sobre el legislativo es que los partidos políticos han aumentado la capacidad de adhesión de sus miembros, de tal forma que es más fuerte su vínculo partidista que la teórica separación de poderes entre parlamentarios y miembros del gobierno¹⁹¹. Es interesante observar cómo los gobiernos suelen ser muy estables y, desde luego, más influyentes que el parlamento, incluso en situaciones aparentemente adversas. Es el caso, por ejemplo, del País Vasco, donde existe un pluripartidismo extremo y el ejecutivo siempre ha gobernado en minoría. Su estabilidad y fortaleza han sido, sin embargo, patentes.

Partimos de considerar el control como la comparación entre lo que uno hace y lo que el sujeto activo opina acerca de tal actividad. De ello se deduce la necesidad de que los sujetos activo y pasivo no sólo no coincidan en la misma persona o grupo, sino que tampoco lo hagan políticamente. De ahí que GARRORENA MORALES (1998: 439) estime, atinadamente, que “la actual tendencia a la aproximación ideológica entre las distintas

¹⁸⁹ Precisamente, una excepción se ha dado en la última Legislatura del Parlamento estatal español. El Partido Popular contaba con la mayoría absoluta de los miembros del Senado, careciendo de ella en la Cámara Baja.

¹⁹⁰ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997a: 152).

¹⁹¹ Cfr. TOVAR VICENTE, J. (1997: 439).

fuerzas políticas que operan en las democracias de nuestro tiempo no ayuda a que la función de control tenga hoy un fondo sólido sobre el cual apoyar su necesaria distancia”.

Tanto quienes incluyen la moción de censura en el control como quienes la excluyen, por consiguiente, suelen ser pesimistas a la hora de analizar el control ya que su relevancia jurídica es prácticamente nula¹⁹².

En cuanto al tema que nos ocupa¹⁹³, dado que gobierno y mayoría parlamentaria pertenecen al mismo partido o coalición y ya que es un *prius* lógico, para que exista fiscalización, que los sujetos tengan voluntades distintas, es forzoso afirmar que quienes efectivamente controlan al ejecutivo son los parlamentarios que no le han otorgado la confianza. Su interés en exponer las debilidades gubernamentales y en ofrecer alternativas parlamentaria y electoralmente serán motivos más que suficientes para incitarles a ejercer el control parlamentario¹⁹⁴. Los que sí han posibilitado la investidura aprovecharán las oportunidades de intervenir en la cámara, ya sea o no a través de los instrumentos de control, para apoyar a su jefe de filas, que es el presidente del gobierno o el presidente de un grupo parlamentario que le sostiene¹⁹⁵. Esto no tiene por qué suceder

¹⁹² Cfr. SIRONI MARIOTTI, M. (1978: 131).

¹⁹³ Dejamos a un lado, pues, un corolario trascendental que el sistema de partidos ha traído consigo. Nos referimos al planteamiento actual de los comicios como un proceso para elegir presidente del gobierno y no para escoger representantes políticos que deliberen a su vez sobre el jefe del ejecutivo idóneo. Se ha producido una inclinación de la forma parlamentaria de gobierno, caracterizada por el equilibrio de poderes, hacia un sistema con predominio del ejecutivo sobre los demás poderes. Cfr. RIPOLLÉS, M. R. (1978: 196), MOLAS BATLLORI, I. y PITARCH, I. E. (1987: 225 a 227), ARAGÓN REYES, M. (1995: 187) y SANTAMARÍA OSSORIO, J. (1997: 180).

También parecen ajenas a nuestro estudio las demás críticas al funcionamiento del parlamento, principalmente la que alude a la posibilidad de que su papel se reduzca a ser “órgano sancionador de los proyectos legislativos aprobados por el Gobierno”, BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 94 y 95).

¹⁹⁴ Cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L. (1960: 48), LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991: 206), LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 86; 1997b: 160), TORRES DEL MORAL, A. (1997: 1065; 1998: 640), BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 95) y FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 104). En Italia, cfr. PACE, A. (1973: 109, 110 y 114), VERGOTTINI, G. (1979: 10), SICARDI, S. (1984: 93 y 94) y SPAGNA MUSSO, E. (1992: 539). En Alemania, KELSEN, H. (1977: 67 y 68). En Inglaterra, TURPIN, C. (1990: 445).

En la Ciencia Política se considera que la minoría busca incidir sobre el cuerpo electoral porque éste es el único en condición de controlar sustancialmente al gobierno. En este sentido, cfr. RECCHIA, G. (1979: 4 y 5).

De todas formas, como bien señala GARCÍA ROCA, J. (1995: 173), no puede descartarse que a través de la moción subsiguiente a una interpelación o por otro procedimiento independiente la iniciativa de un parlamentario obtenga el respaldo mayoritario y se convierta en resolución de la asamblea. No debe desecharse la posibilidad de que triunfe la razonabilidad o la crítica acertada sobre la disciplina partidista.

¹⁹⁵ Cfr. MOLAS BATLLORI, I. y PITARCH, I. E. (1987: 16, 30 y 228), SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1989: 18), LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 84), GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996: 368, 369 y 462 a 464) y FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 105).

en un sistema presidencial, donde los ciudadanos eligen en comicios distintos al jefe del Estado (que dirige la política nacional y nombra ministros) y al parlamento, con lo que la independencia entre ambos órganos es mayor y puede darse el caso de que la mayoría parlamentaria no pertenezca al mismo grupo político que la cabeza del ejecutivo¹⁹⁶.

Volviendo al sistema parlamentario de gobierno, dada la habitual coincidencia entre ejecutivo y mayoría de la asamblea, se hace necesario garantizar y potenciar el ejercicio de los poderes de control por parte de las minorías ya que son, como hemos visto, quienes ejercen realmente de sujeto activo en la fiscalización parlamentaria. GARRORENA MORALES (1998: 429 y 430), en este sentido, aboga por la “constitucionalización de la minoría como auténtico «contra-poder» del Estado” para que “pueda contar para su actuación con un respaldo jurídico al nivel más alto, en paridad -desde luego- con el de los propios poderes a los que controla”¹⁹⁷.

Coincidimos plenamente con TORRES MURO (1998: 25) cuando afirma que las “Comisiones de investigación (...) como las preguntas o las interpelaciones, son fundamentalmente instrumentos de control de las minorías y su régimen jurídico debiera reflejar este hecho, cosa que no sucede en el ordenamiento español con las consecuencias de todos conocidas: ineficacia y búsqueda inútil de su verdadero lugar en el sistema político”. Añade, refiriéndose a la comisión de investigación, pero pudiéndose extender, en buena lógica, también a la actividad rogatoria, que “sólo cuando se reconozca plenamente que es a la oposición a quien corresponde en la mayoría de los casos utilizar este instrumento alcanzará el mismo su pleno desarrollo y saldrá de ese estado de infantilismo en el que se encuentra en España”.

En este sentido, sería interesante, en primer lugar, favorecer la publicidad de las intervenciones de los miembros de la oposición en las sesiones de control. La televisión pública podría ser obligada, por ejemplo, a dedicar parte de su tiempo a esta tarea (véase el apartado IV.6.2.1. del presente trabajo). Como dice RUBIO LLORENTE (1993b: 272), la “apreciación crítica de la acción gubernamental [por parte de la minoría] debe ser inex-

¹⁹⁶ Tal circunstancia provoca “la paradoja de que, en una estructura constitucional, como la presidencial, no basada, por principio, en la relación de confianza entre legislativo y Ejecutivo, puede haber (y lo hay, de hecho, al menos en el caso norteamericano) mayor control parlamentario del gobierno que en aquel otro sistema teóricamente sustentado en la confianza y el control”, ARAGÓN REYES, M. (1997: 168).

¹⁹⁷ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1994: 26; 1995: 173; 1997: 174), CANO BUESO, J. (1996: 262), LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 161), BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 106 y 107), GARCÍA MORILLO, J. (1997b: 97), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 20 y 21), SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. (1997: 113), PITARCH I SEGURA, I. E. (1997: 291) y ORTEGA SANTIAGO, C. G. (1998: 186).

cusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre”.

También deberían concederse más oportunidades a las minorías para fijar el orden del día en las sesiones de control¹⁹⁸.

Podría adoptarse, además, un sistema similar al alemán a la hora de posibilitar la constitución de comisiones de investigación por una parte minoritaria de los miembros de una cámara¹⁹⁹.

El art. 44. 1 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania legitima activamente a una cuarta parte de los miembros de la Dieta Federal para constituir comisiones de investigación. De todas formas, esta regulación alemana es única puesto que en Europa lo ordinario es que sean las mayorías parlamentarias las que decidan la constitución de comisiones de investigación²⁰⁰. Incluso en Grecia se otorga tal importancia a esta decisión que, en algunos casos (véase p. 117), se exige para ello una mayoría calificada especialmente rigurosa (arts. 68. 2, I y II de la Constitución griega)²⁰¹. Además, la relevancia de las comisiones de encuesta en Alemania es decepcionante debido a que, aun pudiendo ser constituida por la minoría, su composición respeta proporcionalidad con la cámara. Está integrada, por tanto, por una mayoría de miembros del partido o coalición que apoya al gobierno²⁰².

En España, la Ponencia Parlamentaria que estudió la reforma del Reglamento del Congreso, llegó en marzo de 1998, a un punto intermedio entre la regulación alemana y la aún vigente en nuestro país. Se trata de una normativa inspirada en la experiencia innovadora de las Cortes de Castilla y León. Bastaría con que dos grupos parlamentarios o un quinto de los diputados propusiesen una investigación parlamentaria para que la solicitud fuera admitida a trámite. Si en quince días ningún grupo parlamentario se opusiese, automáticamente se daría por creada la comisión, mientras que, en caso contrario, la

¹⁹⁸ Cfr. ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, Á. M. (1992: 158), RUBIO LLORENTE, F. (1993a: 257; 1990: 387), BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 101) y GARRORENA MORALES, Á. (1998: 431).

¹⁹⁹ Es lo que podría denominarse auto-limitación de la mayoría, para estabilizar y facilitar la integración del sistema político, cfr. ARAGÓN REYES, M. (1991: 119), ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, A. M. (1992: 158), PITARCH I SEGURA, I. E. (1997: 293), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 22; 1997a: 1221), LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 169 y 170) y ORTEGA SANTIAGO, C. G. (1998: 188),.

²⁰⁰ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1994: 152).

²⁰¹ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997: v. II, p. 129).

²⁰² Cfr. GARCÍA COTARELO, J. (1995: 274).

decisión final la ostentaría el pleno donde, por mayoría absoluta, podría rechazarse la investigación. En resumen, la mayoría que sostiene al ejecutivo tendría garantizada la imposibilidad de crear comisiones de investigación sin su consentimiento²⁰³.

ARCE JANÁRIZ (1997: 92 y 93), sin embargo, no apoya la idea de dejar en manos de la minoría la posibilidad de crear comisiones de investigación. La razón principal es la protección penal de la que gozan aquéllas (art. 502 del Código Penal, sobre la obligación de acudir y de ser veraz). Este mismo autor, en otra obra (1995: 120) había afirmado la inevitabilidad de abrir las comisiones de investigación a las minorías, aunque con el inconveniente de que “la exigencia de interés público en la investigación (...) podría aportar alguna justificación formal para la intervención de la mayoría”.

PECES - BARBA MARTÍNEZ (1997: 1253 y 1254) aboga, ingenuamente quizás, por dejar en manos del presidente y de la mesa de la asamblea la decisión sobre la constitución de comisiones de investigación, en vez de otorgar la decisión final a la mayoría (que impediría, en su opinión, el control) o a las minorías (que intentarían, a su juicio, instrumentalizar la comisión a su favor).

Esta inquietud también existe fuera de nuestro país. Así, en Francia, A. CHANDER-NAGOR (1967: 106) opina que “la oposición debe obtener el derecho de poner en marcha, en el transcurso de una legislatura o mejor, de un año de legislatura, un número limitado, pero garantizado, de comisiones de investigación. (...) la mayoría tendrá siempre, como es normal, la última palabra en la sesión, en el momento del informe de la Comisión, porque conviene reservar su derecho de decidir aquel resultado. Mayoritaria en el seno de la Comisión (...) [la mayoría] dirigirá los trabajos a su gusto, pero no podrá oponer como es actualmente el caso, en la Conferencia de los Presidentes, un rechazo sistemático y discrecional a su constitución, o interrumpir pura y simplemente el transcurso, ante el silencio de una Comisión donde, en virtud de los textos actualmente en vigor, ella tiene el privilegio de ser, si lo desea, la única representada”²⁰⁴.

²⁰³ El art. 40. 2 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja también permite la creación de comisiones de investigación a la minoría pero siempre que no se oponga la mayoría simple de la cámara, con lo que la mayoría sigue teniendo la última palabra.

²⁰⁴ En la lengua original: “*l’opposition doit obtenir le droit de déclencher, dans le délai d’une législature ou mieux, d’une année de législature, un nombre limité, mais garanti, d’enquêtes. (...) la majorité aura toujours, comme il est normal, le dernier mot en séance, lors de la présentation du rapport de la Commission, car c’est son droit de décider quelle suite il convient de lui réserver. Majoritaire au sein même de la Commission (...) elle en dirigera les travaux à sa guise, mais elle ne pourra plus opposer comme c’est actuellement le cas, en Conférence des Présidents, un refus systématique et discret à leur ouverture, ou en interrompre purement et simplement le cours, dans le silence d’une Commission où, en vertu des textes actuellement en vigueur, elle a le privilège d’être, si elle le désire, seule représen-*”

A nuestro juicio, la solución adoptada en Alemania parece la más razonable porque compagina la posibilidad de que una minoría inicie la investigación con el respeto a la voluntad mayoritaria final.

Los miembros de la comisión, sin embargo, deberían pertenecer en su mayor parte a los grupos que no han otorgado la confianza al ejecutivo. Lo contrario se traduce en que la mayoría se adueña del desarrollo y del desenlace de este importante instrumento de fiscalización parlamentaria. En este sentido, GARRORENA MORALES (1998: 431) se muestra partidario de comisiones de investigación no sólo constituidas por la minorías, sino sólo formadas por miembros de éstas²⁰⁵.

Este mismo autor (*ibidem*) también sugiere la posibilidad de que las minorías pudiesen hacer comparecer a algún miembro del gobierno.

ARAGÓN REYES (1991: 119) considera pertinente la extensión a otros ordenamientos del sistema norteamericano de examen en los casos de designación de titulares de otros órganos del Estado.

En todo caso, existen controles en el ordenamiento jurídico que podríamos calificar como automáticos. Así, por ejemplo, la convalidación de decretos-leyes o el informe anual del *ombudsman*. Estos mecanismos no dependen, al menos en su inicio, de la voluntad mayoritaria de la cámara²⁰⁶.

De lo que se trata, como señala MANZELLA (1995: 313) es de que las minorías no adquieran, por supuesto, derecho a decidir vinculando al órgano, pero que puedan en ciertas ocasiones tener la facultad de provocar la decisión de toda la cámara²⁰⁷.

No es posible olvidar, de todas formas, que también los miembros de la mayoría que sostiene al gobierno deben controlarle y de hecho así lo hacen. Lo cierto es que el control por parte de los miembros de la mayoría sobre el gobierno no suele llegar a ser parlamentario, pues, como dice ROSSANO (1972: 173, n. 50), se sustancia en forma de

tée".

²⁰⁵ "Como es natural, sus conclusiones deberían aparecer como conclusiones de la minoría parlamentaria y no como criterio del Parlamento".

²⁰⁶ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 167 y 168). Como dice este autor, nos estamos refiriendo a potestades regladas difícilmente reconducibles a lo que entendemos por control político.

²⁰⁷ Como acertadamente dice este autor (1995: 317), "*il destino della funzione di controllo parlamentare dipende, sotto tutti i regimi, dall'esistenza, e della capacità di creare imparzialità, zone di rispetto, terreni neutri: spazi giuridici, cioè, sottratti alla legge della maggioranza*". La creación de un estatuto jurídico que recoja un elenco de las facultades de la oposición parece, en la actualidad, ineludible. Cfr.

influencia interna de partido²⁰⁸. La fiscalización puede llegar a tener como foro el parlamento cuando un partido coaligado en el poder decide poner fin a su relación o solicitar un cambio en la dirección política del ejecutivo²⁰⁹ y también cuando surgen desavenencias internas en el partido gobernante²¹⁰. Bien es cierto que, en estos casos, es dudoso que la mayoría siga siendo tal, en cuanto se está iniciando un proceso de descomposición de los apoyos al gobierno que puede desembocar en la construcción de una nueva mayoría o en la crisis de gobierno que lleve a un nuevo proceso de confianza. Además, no se puede perder de vista que los miembros de la mayoría activan procedimientos de fiscalización parlamentaria, aunque la finalidad, más o menos oculta, es frecuentemente destacar un logro del gobierno²¹¹.

Debido a que el control *por* el parlamento no se ejerce prácticamente nunca y a que la influencia publicitaria del control *en* la cámara es escasa, se difunde entre la sociedad la idea de crisis del control parlamentario. La evolución del parlamentarismo ha producido la sensación de devaluación del control asambleario clásico²¹². Consecuencia de ello sería que algunas parcelas de la actuación del ejecutivo parecen estar exentas de fiscalización²¹³.

LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991: 212 y 213).

²⁰⁸ Cfr. MORETTI, R. (1992: 412). Para MANZELLA, A. (1969: 259) la concepción del *continuum* mayoría-ejecutivo es una idea en abandono, “*il rapporto maggioranza - opposizione si stabilisce esclusivamente nella fase dell’indirizzo e quando, nella fase della legislazione, il governo giudichi determinati provvedimenti connessi con la sorte della sua linea politica generale. Al di fuori di queste aree, e quindi per la restante produzione legislativa e per l’attività tipica di controllo, i termini «maggioranza» e «opposizione» non hanno ragione d’esistere se non come etichette di comodo trasportate dalle altre fasi*”.

²⁰⁹ Cfr. CUOMO, G. (1957: 96).

²¹⁰ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 173) y ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 20 y 21).

²¹¹ Así, dada la regulación de las comisiones de investigación en España, es lógico que todas den como resultado la absoluta honestidad y capacidad de gestión del equipo gubernamental. Sobre la actividad rogatoria, véase ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1220).

²¹² Cfr. ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1240).

²¹³ Así, el Editorial de *Abc* del 17 de agosto de 1997 se hace eco de la “sensación de que ningún acto político es controlable”. Este mismo tono derrotista se percibe cuando ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997: 21 y 22) señala: “El control sin sanción es bien poco. La situación resulta patente en casos de Gobiernos que dispongan de mayoría absoluta. En tal hipótesis, la mayoría parlamentaria con la sola fuerza de su mayoría numérica evita no ya una posible sanción para el Gobierno sino incluso la materialización de cualquier forma de control”.

Existen, por otra parte, preceptos constitucionales (como el art. 82. 6 CE, sobre leyes de delegación, o el 106 CE, sobre control de la potestad reglamentaria) que parecen establecer lo que RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1981: 69) llama “*zonas de condominio* en las que concurren poder judicial y Cortes Generales”. La naturaleza de estos controles es, como sabemos, diferente.

Para algunos autores, el poder judicial ha cubierto esas lagunas ejerciendo un verdadero control político sobre acciones gubernamentales²¹⁴.

Es necesario resaltar que jurídicamente, como indica la Constitución española, sólo las Cortes pueden controlar políticamente al gobierno²¹⁵.

Tres razones, por otra parte, desaconsejan que el control de las decisiones políticas se lleve a cabo por los tribunales de justicia:

a) Ya hemos señalado que el control parlamentario abarca tanto el control de legalidad como el de mérito. Este último fiscaliza la dirección política del gobierno y su fin consiste en lograr su modificación, su parámetro es completamente discrecional, con lo que es lógico que los políticos desempeñen tal función. El poder judicial, sin embargo, se ciñe siempre a la comparación con la ley de la actuación gubernamental²¹⁶.

b) Admitir el control judicial de decisiones políticas provocaría una “judicialización” de la política, acudiendo los grupos de la oposición a los tribunales para conseguir aquí lo que no lograron por vía parlamentaria debido a su posición minoritaria: cambiar la dirección política del gobierno, fundándose en la posición de igualdad que el ordenamiento jurídico otorga a las partes del proceso²¹⁷. De la misma manera puede suceder que

²¹⁴ En este sentido, cfr. CANO BUESO, J. (1996: 262) y ARAGÓN REYES, M. (1991: 116; 1995: 188). Este último y ESTEBAN, J. DE (1995: 110 a 117) aluden también al control del poder político por los medios de comunicación. Se difunde la idea de que la noticia periodística es la base de las actuaciones parlamentarias y no al revés, con el evidente peligro que implica el eventual sometimiento de los medios de comunicación a sectores económicos y otros grupos de presión, cfr. PITARCH I SEGURA, I. E. (1997: 286). MUÑOZ ALONSO, A. (1997: 103) es partidario de la fiscalización periodística sobre los gobernantes y señala: “En un sistema democrático es conveniente aplicar la teoría de la redundancia y multiplicar los mecanismos de control para mejor garantizar la libertad y evitar los abusos”.

Sobre el control jurisdiccional, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1989: 25) considera que es la justicia constitucional (y no la ordinaria) la que surge para responder a la unidad de gobierno y mayoría parlamentaria y su correspondiente acumulación de poder. El problema, por ello, es especialmente sentido en Gran Bretaña donde, en palabras de FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995: 93) “la amplitud de las delegaciones parlamentarias, el hecho de que los jueces ordinarios sean ya capaces de una buena fiscalización de la legislación delegada y la ausencia de un tribunal (...) capaz de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, así como la falta de un control jurisdiccional efectivo sobre la potestad reglamentaria, colocan al ejecutivo inglés en una situación especial de soltura y libertad que rompe, a juicio de los propios ingleses, con la tradicional armonía constitucional”.

²¹⁵ Como dice GARCÍA MORILLO, J. (1996: 161, n. 16), la distribución constitucional de competencia impide que cualquier órgano autonómico controle la actuación del gobierno.

²¹⁶ Cfr. MARTÍNEZ NIETO, A. (1997: 4). Nadie duda de que la justicia ordinaria debe realizar el control de legalidad. El control jurisdiccional sobre los actos del gobierno está amparada en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9. 3 CE), así como en los arts. 106. 1 CE y 26. 1 y . 3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno.

²¹⁷ Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 107), GARCÍA MORILLO, J. (1997b: 92 y 93) y MARTÍNEZ NIETO, A. (1997: 3).

quien acuda a la justicia ordinaria sea el controlado, es decir, el ejecutivo, en cuanto declara que el control parlamentario es inocuo y que su responsabilidad política se supedita a una previa condena civil, administrativa o penal²¹⁸.

En todo caso, el rechazo unánime a la intervención judicial en el terreno político es una prueba fehaciente más de la naturaleza eminentemente política del control parlamentario pues sólo éste puede evaluar legítimamente actuaciones de tal carácter. Los tribunales no pueden solucionar controversias carentes de esencia jurídica, entre otras cosas porque el ordenamiento no les otorga los instrumentos necesarios para ello. GARRORENA MORALES (1998: 424, n. 8) valora, con buen criterio, el desplazamiento de los controles políticos a los jurisdiccionales: “es un error aceptar que el crecimiento de los segundos nos compense, sin coste alguno, del empobrecimiento de los primeros”. Parece equivocado considerar que lo importante es que se controle. Hemos visto que las consecuencias de una valoración negativa de una conducta varían según el tipo de control. No tiene la misma repercusión sobre el sujeto pasivo del control una sentencia que una pregunta o una comisión de investigación²¹⁹. Si el control político no funciona adecuadamente “son bienes muy esenciales (fe en las instituciones participativas; eficacia en los canales de representación...) los que padecen por ello” -GARRORENA MORALES (*ibidem*)-.

Otra fuente de la que manan innumerables recursos judiciales viene constituida por las prestaciones que genera el Estado del bienestar. Los ciudadanos acuden a los tribunales para obtener dichas ventajas²²⁰.

²¹⁸ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997b: 89).

²¹⁹ Merece la pena recordar, con BLANCO VALDÉS, R. L. (1999) que “cada juez es *la justicia*, es decir, (...) cada uno de los miembros del poder judicial tiene, por sí mismo, y al margen de los demás que lo conforman, la potestad de decir la palabra de la ley en el caso concreto que se somete a su consideración”. Incitar a la intervención constante, incluso en discrepancias meramente políticas, del Poder Judicial no es reflejo de un normal funcionamiento del resto de las instituciones democráticas. Puede acabar por degenerar el desempeño de las tareas jurisdiccionales propias. En el mismo sentido, VEGA GARCÍA, P. DE (1999).

²²⁰ Así, CAPELLETTI, M. (1990: 44) escribe: “*La législation sociale se borne souvent à définir une politique et à poser des principes généraux, et les droits sociaux visent essentiellement à transformer graduellement la situation présente et à créer une situation nouvelle dans l’avenir*”. Añade (1990: 45): “*L’activité des juges doit prendre un aspect nouveau dans sa manière d’interpréter les lois, en vue de donner un contenu concret à la législation et aux droits sociaux. (...) dans ces nouvelles activités qui s’ouvrent à l’intervention de l’autorité judiciaire, ce sera la règle que les juges auront un pouvoir discrétionnaire accru et qu’ils pourront davantage en conséquence participer à la création du droit, - ceci pour la simple raison que plus une loi est vague et plus les éléments du droit sont imprécis, plus large devient aussi la marge abandonnée au pouvoir discrétionnaire des juges*”.

Parece claro que el aumento en el rol tanto del poder judicial como de los tribunales constitucionales es una manifestación más de la crisis de la representación política concebida bajo los esquemas del Estado liberal.

Si el parlamento no controla, es natural que se acuda a los jueces ordinarios o a los tribunales constitucionales. La sola percepción de la existencia del llamado activismo judicial es un indicio de que hay fugas en el control parlamentario.

Coincidimos con QUINTANA LÓPEZ (1989: 155) cuando resalta “lo absurdo que resulta reconducir la actividad parlamentaria a una operación aritmética en la que el conjunto de ella es el minuendo, la actividad legislativa es el sustraendo, y lo que no es legislar, es decir, el resto, es actividad administrativa del Parlamento, residenciable, por tanto, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa”. Añade (1989: 152): “Quizá los políticos encuentren legítimo la defensa de sus posiciones en cualquier foro, ante lo cual seguramente los órganos jurisdiccionales han de reaccionar inhibiéndose del conocimiento de cuestiones ajenas a su función. La realidad, sin embargo, se aleja de la lógica y las salas de lo contencioso-administrativo incomprensiblemente se prestan a participar en la confrontación hasta decidir asuntos políticos”²²¹.

La STC 45/1990, de 15 de marzo, dice que “no toda la actuación del Gobierno (...) está sujeta al Derecho Administrativo” (FJ 2). Una sentencia ejemplar en este aspecto es la del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987 (confirmada por la STC 196/90, de 29 de noviembre), pues estima que la falta de contestación del gobierno a una petición de información de un parlamentario se encuadra en el ámbito de las relaciones gobierno - parlamento y queda, pues, exenta del control contencioso-administrativo (Fundamento de Derecho Tercero).

REVENGA SÁNCHEZ (1990: 122) parece justificar la intromisión del poder judicial en la esfera política, en cuanto afirma que “el imperio de los valores y cláusulas generales que el juez modula y adapta al caso concreto convierte a la opción interpretativa antes en un acto de voluntad, voluntad política, en el sentido más lato de la expresión, que de conocimiento técnico, aunque este último presuponga necesariamente aquél. Ello sin olvidar que un sistema donde se introducen rasgos del control de constitucionalidad difuso es un sistema que deposita en manos de los jueces responsabilidades adicionales y, señaladamente, la de efectuar una especie de control en primera instancia del legislador”.

²²¹ En palabras de VEGA GARCÍA, P. DE (1996: XXVII), cuando el juez “se transforma en un actor permanente, es porque la anormalidad estructural se empieza a vivir y a entender como si fuera lo normal”.

Es cierto también, por otra parte, que toda la actividad administrativa está normada, al menos en cuanto a la habilitación jurídica para la acción y al procedimiento. Ambos extremos son jurisdiccionalmente controlables²²².

La posibilidad de intromisiones del poder judicial y del tribunal constitucional en ámbitos políticos evidencia la necesidad de revitalizar el control parlamentario para que éste se constituya en el marco adecuado de resolución de las controversias políticas²²³. Como dice COBREROS MENDAZONA (1991a: 174), sería una falacia “justificar la existencia única o exclusiva de controles parlamentarios para luego, en la práctica, pervertir tales instrumentos dejándolos inanes por quedar su posibilidad en manos de quien debería someterse a los mismos”.

c) El hecho de que el ejecutivo tenga más libertad de acción en la actualidad que hace unas décadas se debe a que la mayoría parlamentaria suele pertenecer al mismo partido que aquél. Aceptada la hegemonía gubernamental, la responsabilidad principal de evitar que se convierta en ejercicio ilimitado del poder sigue recayendo en el parlamento. En primer lugar, porque la mayoría democrática ha de ejercer el poder, precisamente, de tal forma. En segundo término, ampliando las facultades de control de las minorías²²⁴.

En palabras de PECES - BARBA MARTÍNEZ (1999), el parlamento “es insustituible como institución de integración, como representación de la soberanía y como expresión del interés general y de la necesidad de la visibilidad de la acción pública. Resume e integra los ideales y los valores de la democracia, como limitación del poder, como articu-

²²² Como no podía ser de otra forma a la luz de los arts. 24. 1, 103. 1 y 106. 1 CE. Así, STS de 28 de junio de 1994, Fundamento de Derecho Primero. Puede examinarse, por ejemplo, si la discrecionalidad es objetiva, no arbitraria, responde a los intereses generales, etc. Todos ellos son criterios establecidos en el marco constitucional español (arts. 9. 3 y 103. 1), cfr. BELTRÁN DE FELIPE, M. (1995: 82 y 83). En Italia, cfr. NIGRO, M. (1984: 848).

²²³ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1998: 45). CAPPELETTI, M. (1990: 39) se pregunta “*quelles sont (...) les puissantes raisons qui, dans les décennies récentes, ont forcé même la catégorie des juges à sortir, dans une certaine mesure, de la coquille protectrice du «formalisme»? La raison principale (...) doit être cherchée dans le changement radical qui s’est produit dans le rôle du droit et de l’État eux-mêmes dans les sociétés de nos jours*”.

²²⁴ Así, FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995a: 131) puede afirmar que en Gran Bretaña la soberanía del parlamento es perfectamente compatible con la hegemonía política del ejecutivo. BURDEAU, G. (1976: 44) resalta que “*lorsque l’Etat assume la responsabilité du contrôle de l’ensemble des mécanismes économiques et sociaux, la convergence et l’efficacité de ses interventions ne seront assurées que par la cohérence des décisions que les motivent. Chacune n’a de sens qu’en fonction de toutes les autres et toutes ensemble doivent s’inscrire dans un schéma d’action globale qui exclut l’autonomie d’une pluralité de décideurs. La concentration du Pouvoir en une autorité unique répond évidemment à cette condition. Et il est évident également qu’ainsi motivée, elle ne paraît guère pouvoir être réalisée autrement qu’au profit de l’exécutif*”.

lación de la representación política, ante la imposibilidad de la democracia directa, y como expresión de los valores de libertad e igualdad”.

I.4.2. SUJETO PASIVO Y OBJETO

I.4.2.1. Aspectos generales

El art. 66. 2 CE señala: “Las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno”. Las normas fundamentales de Italia, Francia y Alemania no recogen un precepto de tal claridad, pero es una exigencia de todo régimen democrático, de ahí que sí contemplen la existencia de otras formas de fiscalización, como las comisiones de investigación y, en el caso de Francia, también las preguntas.

De la norma española transcrita se deduce que antes de efectuar el control ha de existir una acción. El control nunca es previo, en caso contrario estaríamos hablando de habilitación o autorización²²⁵.

En segundo término, el gobierno es el sujeto pasivo del control. Esta afirmación necesita de varias aclaraciones:

a) Es habitual en la doctrina española el estudio del término *gobierno*, diferenciándolo de otros usados en ocasiones como sinónimos (*consejo de ministros*, *ejecutivo*). Brevemente, diremos que nuestra Constitución identifica totalmente al gobierno con el consejo de ministros, llegando a utilizar dichas expresiones indistintamente en varios preceptos (art. 116. 2 y .3, p. ej.). En cuanto al *poder ejecutivo*, coincidimos con PÉREZ FRANCESCH (1993: 29 y 30) en que nos hallamos ante una expresión histórica no coincidente con las facultades de dirección que el art. 97 CE atribuye al gobierno, “no sólo porque su actividad no se reduce a ejecutar la ley, sino porque su posición constitucional le permite guiar (...) la política del Estado (...) por medio de actos de diferente signo”. Además, dada la nueva dimensión que han adquirido tanto el Estado contemporáneo como su administración, el constituyente ha responsabilizado a los ministros de su gestión al frente de las ramas de la administración que dirigen (art. 98. 2 CE).

²²⁵ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 157).

b) Mejor que de sujeto pasivo de control, cabría hablar de objeto mediato (el gobierno) e inmediato (la actividad u omisión del órgano gubernamental)²²⁶, de ahí que tratemos conjuntamente sujeto pasivo y objeto²²⁷.

c) Hay que precisar si sólo son controlables los actos adoptados en consejo de ministros, también los atribuibles a un miembro del mismo o, finalmente, incluso actos de terceros en cuanto se relacionen con el gobierno.

La interpretación más estricta es rechazable porque históricamente siempre ha sido posible fiscalizar la actuación de un ministro aislado. Además, las comisiones de investigación y la actividad rogatoria se configuran como especialmente aptas para controlar detalles concretos de la actividad de un miembro del gobierno. La CE es particularmente ilustrativa en este sentido, pues su art. 111. 1 prescribe: “El Gobierno y *cada uno de sus miembros* están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras” (el subrayado es nuestro)²²⁸. Insistimos, por otro lado, en que los ministros son responsables de la parcela de la administración que dirigen (arts. 98. 2 CE y 95. 2 CI).

Examinamos seguidamente la distinción entre gobierno y administración²²⁹. El gobierno no sólo administra, realiza también otras funciones²³⁰. No hay problema en aceptar que la asamblea controle las decisiones políticas del gobierno o de sus miembros a la hora de desarrollar la función institucional (p. ej., propuesta de dos miembros del Tribunal Constitucional -art. 159. 1 CE-), la normativa (p. ej., decretos-leyes, reglamentos) y la dirección política (p. ej., declaración del estado de alarma, defensa)²³¹.

²²⁶ Cfr. FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 106).

²²⁷ Estamos de acuerdo con DELPÉREE, F. (1982: 70) en que “*Il peut s’agir de contrôler des hommes, ou de censurer des actes ou encore de mettre en cause -de manière plus générale- des attitudes et des comportements: le contrôle politique permet de recourir à ces modes diversifiés de surveillance*”.

²²⁸ La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, dispone, en su art. 1. 2: “El Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros”. Queda así zanjada la cuestión, que el art. 98. 1 CE había dejado abierta, sobre a quién cabe considerar miembro del gabinete.

²²⁹ El punto de enlace entre ambos es el ministro, que aúna la titularidad de un departamento con su calidad de órgano superior de una rama administrativa, cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992: 82).

²³⁰ STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ Tercero. Cfr. PÉREZ FRANCESCH, J. L. (1993: 125). Para TOSI, S. (1974: 342), sujeto pasivo del control parlamentario es el gobierno como órgano constitucional político y como ente exponencial y responsable de la administración pública. Así también, CUOMO, G. (1957: 71).

²³¹ Acogemos la clasificación de las funciones colegiadas del gobierno que realiza BAR CENDÓN, A. (1983: 234 a 237).

La dificultad reside, precisamente, en la función burocrática del gobierno, encargado de la dirección de la administración (art. 97 CE). Su estructura profesional habría desencadenado un proceso de creciente autonomía con respecto al gobierno y, por tanto, dificultado la legitimación teórica de un control parlamentario sobre ella, que, por otro lado, sigue ejerciéndose²³².

Así, p. ej., el art. 20. 3 CE establece “el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público”. Se trata de un precepto novedoso con respecto al constitucionalismo comparado²³³. Encuentra justificación en evitar una excesiva manipulación gubernamental de las radios y las televisiones públicas²³⁴. SÁNCHEZ FÉRRIZ (1990: 106 y 107) aboga por otorgar más competencias a la Comisión de control de Radiotelevisión Española y a favor de abolir la proporcionalidad entre escaños y número de miembros de la Comisión. Es criticable también que ésta esté compuesta exclusivamente por diputados incoherentemente con los proyectos de la época de cara al establecimiento de televisiones regionales. PÉREZ FRANCESCH (1991: 135) nos recuerda que “el Pleno del Congreso e incluso otra Comisión de dicha Cámara pueden efectuar actos de control que tengan relación con el servicio público radiotelevisivo y lo mismo en el Senado”. Ello se debe a la constatación del débil control que ejerce la citada Comisión, lo cual ha dado lugar a diversas iniciativas de reforma. Una de ellas es la que GARRORENA MORALES y MONTORO FRAGUAS (1990: 124 y 125) proponen para otorgar “privilegios o primas no proporcionales a favor de la oposición”, a la hora de seleccionar las preguntas que se desarrollarán en la Comisión.

Como señala CARRILLO (1999), no es frecuente en Europa esta configuración del órgano encargado del control de la televisión y de la radio públicas. Es más habitual la creación de autoridades administrativas independientes. Se acostumbra a integrar a representantes de los poderes del Estado. Este mismo autor (1999) señala que “la negativa experiencia que aquí ofrecen tanto los consejos de administración como las comisiones parlamentarias de la televisión estatal y autonómica, pone de manifiesto la imperiosa necesidad de que *los criterios de composición se alejen de la tentación de reproducir la lógica de las mayorías parlamentarias y de las cuotas políticas*”.

²³² Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1992: 79).

²³³ Cfr. GARRORENA MORALES, Á. y MONTORO FRAGUAS, A. (1990: 99) y PARADA VÁZQUEZ, J. R. y BACIGALUPO SAGGESE, M. (1997: 558).

²³⁴ Véase AJA FERNÁNDEZ, E. (1990: 306), SÁNCHEZ FÉRRIZ, R. (1990: 100) y CREMADES, J. (1995: 125).

La solución del problema radica en que el control no recaiga sobre los actos administrativos (fiscalizables jurisdiccionalmente), sino sobre las directrices del gobierno que han conducido a la producción de aquéllos. El control sobre la administración, como bien señala NIGRO (1984: 813), es mediato ya que el interlocutor directo del parlamento es el gobierno y no la administración.

El gobierno es fiscalizado, pues, por su dirección política de la administración y también por los efectos que produce. Todo ello será valorado por el sujeto activo del control²³⁵. Consecuencia de ello es que también es fiscalizable el gobierno en relación con actos de organismos autónomos y entes públicos amparados por la utilización del Derecho privado.

Está claro que se percibe una pérdida de responsabilidad democrática, como apuntan GREENWOOD y WILSON (1997: 95), “pues, al ser ahora el gerente el que disfruta de los poderes para ofrecer servicios gubernamentales, los ministros no pueden ser considerados los responsables de los fallos de la gestión administrativa”. Estamos de acuerdo, por ello, con ALMENDROS MANZANO (1994: 93), quien defiende que “podemos alegar el principio de interdicción del fraude de ley (en este caso ‘fraus constitutionis’) y la exigencia de utilización de buena fe de los derechos, que se quebrantarían si el Gobierno pudiera eludir el control parlamentario utilizando abusivamente su potestad de ‘libre elección de formas’, cuya finalidad legítima es únicamente permitir la opción por la forma jurídica más eficaz”. En esta misma línea, SANTAMARÍA PASTOR (1997: 470) opina que las entidades públicas sometidas a derecho privado han elegido esta técnica organizativa “que no entraña (...) la sujeción de las mismas a unas pautas de comportamiento ético - empresarial ajenas a su íntima condición de personas jurídicas públicas”.

PIÑAR MAÑAS (1997: 494) recuerda que, de todas maneras, está en aumento, por regla general, la creación de administraciones autónomas. “El Parlamento, por tanto, debe

²³⁵ Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1995: 154). No se puede olvidar, señala este autor (1995: 212), que la función de la administración es “crear, prestar y desarrollar servicios públicos que se insertan en el programa del Gobierno, y por los que éste será responsable políticamente”. Coincidimos con DELPÉRÉE, F. (1982: 65) cuando afirma: “*Le contrôle politique de l’administration se caractérise, avant toute chose, par son unité. Il met en cause l’action d’un ministre et celle de ses services. Le contrôle de l’administration est donc, en toute circonstance, le contrôle du gouvernement. En d’autres termes, le ministre est le point de passage obligé de la surveillance que les assemblées parlementaires sont en mesure d’exercer sur l’action de l’administration. C’est un contrôle médiatisé*”. En la misma línea, DEBBASCH, C. (1982: 12).

ser consciente que si considera que estas entidades se le escapan del control, él en cierta medida es responsable de que escapen de ese control”.

La fiscalización asamblearia en estos casos tiene el efecto de mantener alerta al ministerio del que depende jerárquicamente cada uno de estos entes. Muchas veces, la autonomía de éstos es tal que los controles administrativos internos son muy débiles. Si el parlamento está vigilante, también el ministro, responsable final de la gestión del ente, extremará los controles que de él dependen²³⁶. En este sentido, PIÑAR MAÑAS (1997: 492) acierta al afirmar que, si existe una huida de la fiscalización administrativa, hay que reforzar los controles alternativos, “uno de estos sistemas puede ser el control (...) parlamentario”²³⁷. En Francia, CHANDERNAGOR (1967: 80) opina que “aprovechando una evolución general, debida al crecimiento considerable de las tareas del Estado y a la exención paralela de los poderes de los ejecutivos, el papel de los Parlamentos en la elaboración de las leyes ha disminuido notablemente. En compensación, la necesidad de su control es más grande que nunca”²³⁸.

Este problema también se plantea en el seno de la Unión Europea, donde la creación de administraciones instrumentales descentralizadas es muy frecuente. Sus tareas suelen ser de asesoramiento, información, asistencia técnica, etc. El Parlamento Europeo, con su Decisión A3-0414/92 se muestra preocupado por el control político de dichos entes, estableciendo que esta fiscalización ha de ser realizada por el propio Parlamento en la fase de creación y *a posteriori*, durante el ejercicio de sus funciones²³⁹.

SANTAMARÍA PASTOR (1997: 472) aboga por atribuir al parlamento competencias de participación en determinados proceso de toma de decisiones que correspondan al gobierno. Por ejemplo, exigir un voto de ratificación (como el que ya existe para el nombramiento de los vocales del Consejo de Seguridad Nuclear) o un examen previo (como

²³⁶ Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988: 256).

²³⁷ Véase también GARRORENA MORALES, Á. (1998: 433).

²³⁸ “*En effet à la faveur d’une évolution générale, due à l’accroissement considérable des tâches de l’État et à l’exention parallèle des pouvoirs des exécutifs, le rôle des Parlements dans l’élaboration de la loi a très notablement diminué. En revanche, la nécessité de son contrôle est plus grande qu’elle ne fut jamais*”. En este sentido, DEBBASCH, C. (1982: 11) escribe: “*Le problème de la relation entre le Parlement (...) et l’administration (...) constitue, à l’époque contemporaine, une des questions essentielles de fonctionnement du système démocratique. La croissante et le renforcement des pouvoirs de l’administration posent, en effet, de façon évidente, une interrogation nouvelle. Comment éviter que l’administration ne s’évade de la tutelle démocratique? Comment garantir les prérogatives de contrôle du Parlement? Le principe traditionnel de séparation des pouvoirs ne permet plus, à lui seul, de donner des réponses claires*”.

²³⁹ Cfr. MOLINA DEL POZO, C. F. (1997: 339 y 340).

en el art. 24 de la Ley de Autonomía del Banco de España). El autor (1997: 475) propugna un parlamento muy distinto del que hoy conocemos, mucho más tecnocrático y eficaz.

La primera respuesta de algunos ordenamientos a la limitación del control parlamentario frente al crecimiento del papel del Estado en las relaciones económicas y sociales ha sido la creación del *ombudsman*, que actúa en defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos ante la administración pública²⁴⁰.

Es también interesante la creación de comisiones especiales en la Cámara de los Comunes debido a la necesidad de especialización parlamentaria. Nacidas en 1966, colaboran en el control parlamentario del ejecutivo examinando, como en otros países hace el *ombudsman*, ciertos aspectos de la administración²⁴¹.

En este sentido habría que analizar el caso de las recientes comisiones de control en el ámbito municipal español. Han surgido como respuesta a las nuevas potestades conferidas a los alcaldes. Tienen los mismos problemas y ventajas que las comisiones de investigación en el ámbito estatal. Si bien en los municipios su creación es automática, con lo cual se evita que quede a la discrecionalidad de la mayoría, su composición es proporcional a la del pleno, con lo que el grupo mayoritario tiene mucho que decir tanto sobre el desarrollo de las investigaciones como sobre su dictamen final. En todo caso, los que discrepen de tal informe definitivo, tienen la posibilidad de que su voto particular se incluya anexo al mismo. Con ello se logra la publicidad de la opinión del concejal de la minoría, con su eventual repercusión de cara al equipo de gobierno y, sobre todo, al electorado²⁴².

En palabras de SANTAMARÍA PASTOR (1997: 470), “la conveniencia de la gestión de determinados segmentos de la acción administrativa se inspire en criterios técnicos y profesionales, asépticamente limpios de toda discrecionalidad política, tampoco justifica la exención del control parlamentario: no sólo porque dicho control no pretende imponer o condicionar los parámetros de actuación de estos entes, sino sólo valorar crítica-

²⁴⁰ Cfr. SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1995: 104).

²⁴¹ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995a: 148).

²⁴² Por ello, exigencias tales como la de que se otorgue la presidencia de la comisión de control a la oposición (así, lo pedía el Partido Socialista en el Ayuntamiento de León, *Diario de León*, 16 de julio de 1999) no pasan de ser, a nuestro juicio, peticiones irrelevantes. Nada se soluciona con que el presidente sea miembro de la minoría si la composición de la comisión es proporcional a la del pleno. Todo cambiaría, evidentemente, si la citada comisión estuviese sólo formada por miembros de partidos distintos al del alcalde. De todas maneras, en el ámbito local, tenemos más de una duda sobre la utilización que se haría de tal tipo de estructura si tuviese tal composición.

mente los resultados de su actividad, sino sobre todo porque no es lícito justificar de esta manera la existencia, en la actividad de estas Administraciones, de ámbitos de decisión puramente discrecional, en los que la misma no es adoptada por políticos responsables, sino por profesionales no sometidos a la posibilidad de sanción que supone la remoción inmediata”.

PEREIRA MENAUT (1987: 191) realiza el siguiente elenco de causas por las que en la actualidad se puede decir que el ejecutivo predomina sobre el legislativo: desarrollo tecnológico, guerras totales, incremento de demandas de prestaciones sociales, modernos partidos políticos (la mayoría del legislativo pertenece al mismo partido que el titular del ejecutivo) y aumento de las situaciones en que es preciso actuar con mayor rapidez de la que permite el parlamento.

Incluso se convierte en objeto de control la toma de posición (o la ausencia de ella) del gobierno respecto a los actos imputables en su totalidad a terceros sujetos²⁴³. En definitiva, todas las circunstancias que impliquen una acción u omisión de los miembros del gobierno²⁴⁴. No opina de la misma manera un sector doctrinal, que constriñe el control parlamentario a la relación existente entre cámaras y gobierno, excluyendo su posible referencia a sectores en que éste no tiene competencia²⁴⁵. CHIMENTI (1974: 49 a 55, 202, 215 y 223; 1971: 311) argumentará que el control sólo ha de efectuarse sobre competencias reservadas al gobierno porque de lo contrario se trataría de *indirizzio politico* o legislación²⁴⁶.

²⁴³ P. ej., una pregunta que tenga como finalidad evaluar la postura del gobierno sobre la posibilidad de llevar a cabo en España, como sucedió en el Ulster, un proceso de conversaciones con grupos políticos afines a terroristas. Como escribe FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 106), “cabe la posibilidad de controlar actividades de futuro, valoración de proyectos o declaraciones de intenciones realizadas por el Gobierno”. Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1994: 31). En Italia, AMATO, G. (1968: 30, 31 y 52) y BUCCISANO, I. (1969: 39 a 42).

²⁴⁴ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1997: 170). BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988: 146) señala que “es en la época de la monarquía de Luis Felipe cuando se afirma definitivamente la posición del Gobierno como responsable políticamente ante el Parlamento, lo que obliga a estructurar la Administración dependiente de ese Gobierno de modo tal que todas las unidades orgánicas dependan de los Ministros (...). Ello permite responder ante la Cámara de la gestión cotidiana de todas aquellas unidades”.

²⁴⁵ Cfr. LONGI, V. (1978: 169 y 170).

²⁴⁶ Está claro que el gobierno está presente cada vez en mayor cantidad de ámbitos, sobre todo económicos y sociales, lo que podría desembocar en una sustracción de informaciones y posibilidades de control al parlamento. Las llamadas *administraciones independientes*, muy especializadas, se consideran ajenas a todo tipo de control parlamentario y, como dice VEGA GARCÍA, P. DE (1998: 15), “la sustitución de la razón política por la razón técnica comienza a adquirir proporciones alarmantes”. Debido a esto, coincidimos con MANZELLA, A. (1969: 257) en que “*la concezione del controllo finalizzato al solo governo è una idea (...) ogni giorno più insostenibile. (...) il controllo parlamentare non può arretrarsi, pena l'impotenza, al limite della responsabilità ministeriale. I "grandi corpi" dello Stato,*

En contra, pensamos que de los ordenamientos jurídicos se desprende que el control no se ejerce en última instancia sobre cualquier persona, sino sobre el gobierno. Sucede únicamente que puede inquirirse a éste sobre una actividad exclusivamente suya o sobre su relación con la actividad de otras instancias.

Consecuencia de que el sujeto pasivo del control sea siempre el gobierno es que las comisiones de investigación, en principio susceptibles de investigar sobre cualquier materia de interés público (arts. 82, I CI y 76. 1 CE), acaban por convertirse en un juicio político al ejecutivo.

Parece equivocarse, por tanto, PEÑARANDA RAMOS (1994: 68) al afirmar que “cuando la Constitución alude a las potestades de actuación de las Cámaras (...) en relación con otros poderes públicos, lo hace refiriendo cada una de ellas a sujetos pasivos concretos”.

El ejercicio activo del control por parte de los miembros de la oposición parlamentaria tiene como finalidad política, sea cual sea su sujeto pasivo inmediato, la publicidad de la orientación política, a su juicio errónea, del gobierno²⁴⁷.

La asamblea valorará (e incluso investigará) esta actividad extragubernamental, pero no la controlará. Solamente se fiscaliza la relación del gobierno con esa actividad. El área en la que es posible ejercer el control parlamentario rebasa, pues, el de la responsabilidad política del gobierno²⁴⁸.

También cabe dudar sobre si el control puede recaer sin ninguna modulación sobre el gobierno en funciones. Parece lógico que durante el período de provisionalidad gubernamental la fiscalización sólo pueda versar sobre asuntos de trámite y urgentes, careciendo de lógica la extensión a cuestiones de política general (véanse pp. 352 y ss.)²⁴⁹.

Finalmente, el control se ve favorecido por la circunstancia de que los ministros sean parlamentarios (hecho que no sucede en Francia) dado que así son más accesibles a las

le imprese pubbliche, la stessa amministrazione pubblica nelle sue esplicazioni di autonomia, svolgono attività che la responsabilità ministeriale non copre”. Cfr. BUCCISANO, I. (1969: 32 a 34). En España, cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997: v. II, p. 149). AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 86), sin embargo, defiende una concepción más estricta del sujeto pasivo del control que se ceñiría a “la actuación del órgano colegiado gubernamental y de los distintos subórganos que lo integran”.

²⁴⁷ En este sentido, véase LÓPEZ GUERRA, L. (1990: 246).

²⁴⁸ En contra, ANZON, A. (1969: 761 y 762). Esta autora cita una Circular del Presidente de la Cámara de los Diputados italiana, de 5 de julio de 1968, que aclaraba una de las causas de inadmisión de las preguntas (*estraneità all'argomento*), interpretando que la ajenidad a la competencia administrativa y a la acción política del ejecutivo era motivo de rechazo de la cuestión, con lo que vendrían a coincidir las áreas de responsabilidad política y de control parlamentario.

preguntas y a las interpelaciones. Aquéllos, además, se encuentran más próximos a las expectativas de la asamblea²⁵⁰.

I.4.2.2. Materias vedadas al control parlamentario

La fiscalización parlamentaria no es ilimitada. Las cámaras, a pesar de representar al pueblo, que elige sus miembros, no pueden indagar, comparar, criticar, etc., sobre ciertas materias y determinados órganos o vulnerando la legalidad. Nos proponemos ahora exponer un elenco de situaciones en las que la competencia parlamentaria de control es, cuanto menos, jurídicamente discutible.

Como escribe SANTAMARÍA PASTOR (1997: 466), “ningún precepto constitucional exige que el control parlamentario haya de ser necesariamente universal e ilimitado; (...) por el contrario, el sentido común y la lógica imponen aceptar como hipótesis de partida que tal control puede tener limitaciones materiales como requisito para su existencia misma; (...) en definitiva, es indispensable afrontar sin prejuicios la tarea de diseñar racionalmente los límites efectivos de dicha potestad de control”.

I.4.2.2.1. Derechos fundamentales

El respeto a los derechos fundamentales es obligación de todos, incluidos, por supuesto, los poderes públicos. En el caso de control sobre el gobierno pueden surgir conflictos entre el cumplimiento de la labor del parlamento y la eventualidad de que el proceso afecte a algunos derechos fundamentales como pueden ser la intimidad (art. 18. 1 CE) o el secreto de las comunicaciones (art. 18. 3 CE)²⁵¹.

En el supuesto de que tal conflicto se llegase a plantear, el gobierno habría de efectuar, antes de responder o someterse al control parlamentario, una ponderación de los bienes constitucionales en juego²⁵² y adoptar después una de estas tres decisiones: aco-

²⁴⁹ Cfr. PEÑA RODRÍGUEZ, L. DE LA (1998: 350).

²⁵⁰ Cfr. NORTON, P. (1993b: 44 y 45).

²⁵¹ Cfr. ELVIRA PERALES, A. (1987: 271).

²⁵² Así, el Auto del Tribunal Constitucional 60/1981, de 17 de junio, FJs. 3 y 4. Véase, como ejemplo, la ponderación efectuada por el gobierno entre el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la desclasificación de documentación como materia reservada efectuada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 1996, así como su posterior revisión jurisdiccional en la STS de 30 de enero de 1998.

gerse a la posibilidad de no responder, elegir un procedimiento especial similar al de revelación de secretos de Estado²⁵³ o responder, al no estimar que exista peligro para los derechos fundamentales de uno o más ciudadanos.

En todo caso, la persona que considere vulnerado uno de sus derechos fundamentales a través de la divulgación pública del control realizado por el parlamento, puede acudir en defensa de aquél tanto a los tribunales ordinarios como en amparo ante el tribunal constitucional. Así, lo indica, p. ej., el art. 19. 4 de la Constitución alemana²⁵⁴. El Auto 60/1981, de 17 de junio, del Tribunal Constitucional español (FJ 7) lo afirma, pero añada que no cabe imputar a toda la cámara, es decir, no sería un acto público, la revelación por parte de un miembro del parlamento de datos que afecten a los derechos fundamentales de un ciudadano cuando el parlamentario ha conocido la información que revela en una sesión no pública. Es posible, eso sí, recurrir contra el miembro del parlamento en cuestión. En este sentido el art. 16 del Reglamento del Congreso de los Diputados prohíbe divulgar las actuaciones que tengan el carácter de secretas y el art. 99. 1. 2º prevé sanciones ante el quebrantamiento del precepto anterior.

El problema se puede plantear más fácilmente en las comisiones de investigación puesto que pueden versar sobre cualquier ámbito de interés público, no sólo sobre la actuación de los miembros del gobierno. Así, varias cuestiones son susceptibles de polémica²⁵⁵: la imprecisión de los objetivos de la comisión, la coexistencia con el proceso judicial y la publicidad de las audiencias (o violaciones del secreto cuando se han declarado así)²⁵⁶. Especialmente compleja es la posición de quienes testifican, que carecen de las garantías de una persona acusada penal o disciplinariamente, pero que pueden llegar a serlo a través de su declaración en la comisión. Por ello, J. GARCÍA MORILLO (1998: 106) afirma que “se desconoce qué pueda impulsar al compareciente a testimoniar con veracidad cuanto conoce si de ello sólo puede obtener inconvenientes y ninguna ventaja”. TORRES MURO (1998: 93 y 94) afirma que es necesario que “en ningún caso se produzca una situación de desamparo que sacrifique en el altar de las investigaciones

²⁵³ Cfr. ELVIRA PERALES, A. (1987: 271).

²⁵⁴ “Frente a la violación de derechos por los Poderes Públicos todos tienen abierta una acción en derecho. La vía procedente es la de la jurisdicción ordinaria siempre y cuando no resultara otra competente”.

²⁵⁵ Cfr. RECCHIA, G. (1984: 22), VERGOTTINI, G. (1985: 50), VANOSI, J. R. (1992: 26) y VELU, J. (1998: 108).

²⁵⁶ Véase GARCÍA MORILLO, J. (1998: 103 a 109).

parlamentarias el núcleo de potestades que contribuye a que las personas desarrollen sin rémoras de ningún tipo su personalidad”.

En Francia, la Ley orgánica de 30 de junio de 1996 ha introducido algunas normas para salvaguardar los derechos fundamentales de los testigos de una comisión: obligación de que los parlamentarios guarden secreto de las reuniones no públicas y las consiguientes sanciones en caso de no respetar lo anterior, prohibición de que la comisión levante el secreto si previamente se había comprometido a mantenerlo, intervención obligatoria de un magistrado para realizar tareas de instrucción, derecho del testigo a invocar el secreto profesional para rehusar contestar y derecho del mismo a no responder si su declaración conforme a la verdad le supusiera persecución penal²⁵⁷.

En Alemania, el Tribunal Constitucional ha establecido la necesidad de ponderar los derechos fundamentales individuales y el interés colectivo a la investigación (Sentencia de 1 de octubre de 1987) y la obligación de recoger las pruebas conforme a las reglas constitucionales que garantizan los derechos fundamentales (Sentencia de 17 de julio de 1984)²⁵⁸.

VERGOTTINI (1985: 49) ha llegado a afirmar que el conflicto entre comisiones de investigación y derechos de los ciudadanos “ha adquirido un tono dramático y ha suscitado problemas que están lejos de ser solucionados”²⁵⁹. Resaltemos que el art. 82 CI otorga a las comisiones los mismos poderes que a la autoridad judicial, pero también sus limitaciones. En la práctica, estas últimas parecen olvidarse en virtud de la supuesta primacía política de las comisiones.

Incluso durante los trabajos parlamentarios puede que salgan a la luz datos comprometedores de terceros que no tienen oportunidad de defenderse. En nuestro país no parece sentirse esta preocupación. La razón es que las comisiones de investigación españolas carecen de los mismos poderes que los órganos jurisdiccionales. Así, no pueden imponer embargos o incluso medidas restrictivas de la libertad personal (como en Italia). En definitiva, parece que no se erigen en un problema para la exclusividad del poder judicial ni para los derechos humanos.

²⁵⁷ Cfr. VELU, J. (1998: 110 y 111).

²⁵⁸ Según la Corte Suprema de Estados Unidos, se aplican también a las comisiones de investigación la I y V enmiendas. Es decir, la comisión no puede atentar contra las libertades de expresión, prensa o reunión (p. ej. cuando exige a los testigos que revelen sus opiniones, afiliaciones o relaciones con terceros) y nadie está obligado a testificar contra sí mismo.

²⁵⁹ Originalmente, “*a pris un ton dramatique et a suscité des problèmes que sont loin d'être résolus*”.

GARCÍA MORILLO (1998: 105) critica, sin embargo, el hecho de que “ni la Constitución, ni los Reglamentos parlamentarios ni la Ley Orgánica 5/1984, de comparecencia ante las Comisiones de investigación, prevén (...) aspectos tan elementales, cuando de defenderse de una acusación penal se trata, como el (...) derecho a no declarar o la asistencia letrada”.

En nuestro país, el Auto del TC 147/1982, de 22 de abril, ha fijado con precisión las posibilidades de defensa de un particular ante una pregunta parlamentaria que podría incidir en sus derechos fundamentales.

El recurrente había sido nombrado para un cargo de confianza gubernamental. El autor de la pregunta calificó tal decisión de sorprendente, habida cuenta de la estrecha relación del ahora recurrente con el régimen del General Franco.

El recurso de amparo presentado por el particular referido plantea dos interesantes cuestiones. La primera es determinar el alcance de la inviolabilidad de los parlamentarios (art. 71. 1 CE) y la forma de hacerlo compatible con el derecho al honor (art. 18. 1 CE) de los particulares. El TC distingue entre la formulación misma de la pregunta y la decisión presidencial de publicarla. En cuanto a la presentación, “no es impugnabile en esta vía [el recurso de amparo] y ello no en razón de la inviolabilidad de que gozan los miembros de las Cortes Generales por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones (...), sino por la razón mucho más simple e inmediata de que como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual (...) poderes públicos en el sentido del art. 41. 2 LOTC (...). Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como «poder público», pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran aisladamente, es el que puede producir «disposiciones o actos» (art. 41. 2 LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales” (FJ 4)²⁶⁰.

El TC sí entra a conocer sobre lo que él mismo califica de “privilegio” de la inviolabilidad al analizar la orden de publicación de la pregunta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales decretada por el Presidente del Senado.

Comienza por afirmar el Tribunal que “la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de la inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros co-

²⁶⁰ En este sentido incide también el Auto del TC 162/1982, de 5 de mayo, FJ 2.

responde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno” (FJ 5). Ello justifica que el TC pueda conocer “de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les estarían atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad”.

De hecho, en relación con el caso concreto, el TC estima que “la publicación de la pregunta no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales” (FJ 5).

La dificultad residirá en establecer qué es lo “razonable”. El TC no aporta otro criterio que ilumine y dé seguridad jurídica, así que habrá que esperar a que aquél lo dilucide caso por caso²⁶¹.

El segundo argumento del recurrente entendía que la formulación y la publicación de la pregunta podrían implicar una discriminación en su persona debida a sus opiniones políticas, de evidente valoración negativa en la cuestión parlamentaria.

El TC tampoco otorga el amparo en relación con en este fundamento. La violación del art. 14 CE, dirá, “sólo se produce cuando mediante una decisión concreta del poder alguien resulta discriminado, y la simple decisión de dar publicidad a las dudas que un tercero pueda albergar sobre la (...) idoneidad [para el cargo del recurrente] (...) no implica en modo alguno una discriminación “ (FJ 3).

El Tribunal Constitucional alemán también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de que el procedimiento de una pregunta incida en los derechos fundamentales de un tercero.

Su Resolución de 25 de marzo de 1981²⁶² versa sobre la respuesta de un ministro a una pregunta que solicitaba contestación por escrito. En dicha respuesta el ministro calificaba a un partido político como perseguidor de finalidades contrarias a la Constitución. El art. 21 de ésta es el invocado por dicho partido para plantear el conflicto entre órganos ante el Tribunal alemán (art. 93. 1. 1 de la Constitución alemana)²⁶³.

²⁶¹ Cfr. MARTÍN - RETORTILLO BAQUER, L. (1984: 136).

²⁶² Se encuentra en el nº 11 (marzo de 1982) de *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, pp. 246 a 251. El traductor ha sido F. Sáinz Moreno.

²⁶³ El art. 21. 1 comienza prescribiendo: “Los partidos políticos participan en la formación de la voluntad popular. Su fundación es libre”. El art. 93. 1. 1 señala: “El Tribunal Constitucional Federal decidirá: Sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental, en controversias sobre el alcance de los dere-

Éste, sin embargo, concluye que “la opinión del Ministro (...) expuesta en la contestación a la pregunta no representa ni una intervención administrativa contra el NPD [partido que ha recurrido] ni una infracción de la Constitución que pueda ser alegada por el NPD” (FJ II, 2).

El Tribunal precisa, por otra parte, que “la prohibición de la arbitrariedad que rige para todo órgano estatal debe ser respetada también por el Gobierno Federal en el ámbito parlamentario, y le obliga, en especial, a exponer correctamente los hechos de los que da cuenta y a presentar sus juicios en forma objetiva” (FJ II, 3).

En Francia, RENOUX y VILLIERS (1994: 966) consideran como regla general de las preguntas con respuesta escrita que “no deben contener alegaciones o suposiciones en las que las víctimas no podrían obtener reparación dado el principio de la irresponsabilidad parlamentaria”²⁶⁴.

I.4.2.2.2. Justicia

Sabemos ya que tanto el control parlamentario como el jurisdiccional suponen la verificación o la comprobación de una conducta. Por ello, hay ocasiones en que puede coincidir el objeto concreto de ambos controles.

En estos casos se deben extremar las precauciones para que el parlamento no interfiera en la independencia, constitucionalmente garantizada, de los órganos judiciales, sometidos únicamente al imperio de la ley²⁶⁵, en lo que vendría a suponer un control

chos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes dotadas de derechos propios por esta Ley Fundamental o en el reglamento interno de un órgano federal supremo”.

²⁶⁴ En la lengua original: “*ne doivent pas comporter des allégations ou suppositions dont les victimes ne pourraient obtenir réparation du fait du principe de l’irresponsabilité parlementaire*”. Añaden (1994: 311): “*Un fonctionnaire, pris à partie au cours d’une séance publique, par un parlementaire, pourra obtenir de l’État réparation du préjudice causé*”.

²⁶⁵ Es característica común a todos los países democráticos: art. 97. 1 de la Constitución alemana, art. 101, II de la italiana y 117. 1 CE. Sobre el Reino Unido, cfr. MAY, T. E. (1989: 293). La Constitución francesa (art. 64, I) dice: “El Presidente de la República es garante de la independencia de la autoridad judicial”. Esta atribución puede parecer sorprendente. Como señalan RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 487), “*cette attribution doit être replacée dans la conception retenue de la fonction présidentielle par les écrivains de la Constitution de 1958, celle d’un président de la République exerçant son autorité au-dessus des partis politiques, véritable clef de voûte des institutions*”. En todo caso, la independencia de los magistrados es indudable.

parlamentario sobre tales órganos²⁶⁶. En España, aunque en la regulación actual no exista una declaración tan clara como en el art. 114 del Reglamento de las Cortes Españolas de 1971 (“No podrán ser objeto de interpelación, ruego o pregunta los asuntos que estén sometidos o pertenezcan a la jurisdicción de los Tribunales”)²⁶⁷, se desprende que la prohibición constitucional alcanza tanto a la incoación, impulsos procesales y sentencias o autos finales como al secreto de las actuaciones decretado por el juez. Todo ello es consecuencia lógica de un Estado en que el poder judicial no se halla supeditado jerárquicamente al legislativo o al ejecutivo²⁶⁸.

Siempre que se respete la competencia judicial, puede realizarse un control parlamentario sobre los mismos hechos, pero ateniéndose a la actividad desplegada por el gobierno en relación con aquéllos²⁶⁹.

Incluso cuando, contrariamente a lo previsto en las normas, se utilizan las preguntas (sobre todo las que solicitan respuesta escrita) para pedir la opinión de un ministro sobre un caso concreto *sub iudice*, las respuestas del miembro del gobierno suelen aclarar expresa e innecesariamente que carecen de cualquier valor jurídico²⁷⁰.

El problema reside en definir qué aspectos cubre la independencia judicial. Así, en el ámbito anglosajón, como señala REVENGA SÁNCHEZ (1990: 130), existe un “modelo de judicatura profesional, con nombramiento condicionado (*during good behaviour*), y (...) el principio de la división de poderes, en su incidencia sobre la posición de los Tribuna-

²⁶⁶ La doctrina coincide en la inconstitucionalidad de la fiscalización asamblearia sobre un proceso judicial, cfr. ARAGÓN REYES, M. (1994: 23; 1997: 170). “No cabe un debate parlamentario sobre la forma en que se está tramitando un procedimiento, ni sobre cuál debe ser la sentencia justa” -SÁINZ MORENO, F. (1997: 59 y 60)-. Para este autor (1997: 61), la seguridad jurídica (contenida en el art. 9. 1 CE) “impide la celebración de debates y la adopción de acuerdos que contengan declaraciones contrarias a los hechos judicialmente probados”. En Italia, cfr. AMATO, G. (1968: 33 y 34).

²⁶⁷ Cfr. FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1034 y 1035).

²⁶⁸ Cfr. ALMENDROS MANZANO, A. M. (1994: 99).

²⁶⁹ En este sentido, véase MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 812). De todas formas, la materia se soluciona en la práctica caso por caso. Como dicen CIOLO, V. DI y CIAURRO, L. (1994: 524 y 525), “*la casistica parlamentare è estremamente varia e (...) il Governo ha assunto atteggiamenti non sempre omogenei. In alcuni casi infatti il Governo si è rifiutato di rispondere, adducendo la tesi che esso non può rispondere fino a quando il giudizio non è definitivamente concluso e quindi non esistono più pericoli di indebita interferenza nelle decisioni di organi giudiziari. In altri casi invece il Governo, nel rispondere, ha fatto apprezzamenti su atti adottati od omessi dal giudice nel corso di un procedimento*”.

²⁷⁰ Cfr. HENRY, C. (1993: 653). La respuesta del miembro del gobierno a una pregunta carece también de cualquier valor interpretativo de la ley. Los tribunales en ningún caso han de considerar tal contestación como base para una resolución judicial, cfr. AMELLER, M. (1964: 104). La única excepción, jurídicamente contemplada, se verá al analizar la pregunta escrita sobre materia fiscal en Francia (pp. 164 y ss. del presente trabajo).

les, consiente el control político y, en su caso, la destitución del juez por quienes tienen atribuido el poder de nombramiento”²⁷¹.

Para REVENGA SÁNCHEZ (1990: 134), en España nos hallamos ante un proceso de expansión del control parlamentario en dos vertientes. Por un lado, la politización de la justicia, ya tratada. Por el otro, los supuestos de condominio entre parlamento y poder judicial (validez de actas y credenciales, suplicatorios, iniciativa para la incriminación de los miembros del gobierno y control sobre la legislación delegada). En este sentido, GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO (1983: 1401) señala que “la Constitución no ha logrado detener la tendencia de nuestra Administración hacia la intervención decisoria, no sólo en conflictos que pueden tener directa relevancia para la paz social -como serían los colectivos de trabajo- sino en controversias sobre la interpretación o cumplimiento de contratos de naturaleza civil. (...) Esa tendencia atenta claramente, a veces en la letra y siempre desde luego en el espíritu, contra la filosofía constitucional de que sean jueces enteramente independientes de la Administración los únicos que decidan las controversias entre particulares y los únicos que hagan ejecutar lo decidido o juzgado”.

En Alemania, el tribunal constitucional, a instancia del parlamento federal, puede destituir, trasladar o jubilar a los jueces que infrinjan los preceptos constitucionales (art. 98, II y IV de la Constitución alemana)²⁷².

En el ámbito continental la gran mayoría de autores opinan que debería permitirse el ejercicio del control parlamentario sobre el órgano de gobierno de los jueces, que en España es el Consejo General del Poder Judicial²⁷³. Ello se fundamentaría en que es una institución no sometida exclusivamente al imperio de la ley, sino que posee también fa-

²⁷¹ Así, el art. III, Sección I de la Constitución de los Estados Unidos dice: “Los jueces (...) continuarán en funciones mientras observen buena conducta”. Se trata de una consideración “funcionarial” del juez, que no deja de existir en Europa continental hasta que a principios del siglo XX se logra la inamovilidad judicial plena. Cfr. FELLOWES, E. (1960: 228) y LÓPEZ GUERRA, L. (1997a: 17).

En un ámbito muy distinto, conviene recordar que el art. 152, V de la Constitución de la antigua Unión Soviética establecía: “Los jueces y los jurados populares responden ante los electores o ante los órganos que los han elegido, les rinden cuentas y pueden ser revocados por ellos”, cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, M. B. (1983).

²⁷² Conviene subrayar que en ese país el tribunal constitucional forma parte del poder judicial (art. 92 de la Constitución). Cfr. BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT, J. M. (1987: 14) y FROMONT, M. (1995: 325 y 331).

²⁷³ Sobre el surgimiento de este sistema de gobierno del poder judicial en Europa continental, véase LÓPEZ GUERRA, L. (1997a: 23 y 24).

cultades discrecionales de gobierno²⁷⁴. El derecho positivo español da la razón a esta corriente, pues el art. 109. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial obliga al Consejo General a presentar anualmente ante las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia²⁷⁵. Sobre esta memoria cabe plantear mociones y “preguntas de obligada contestación por parte del Consejo” (art. 109. 2 LOPJ)²⁷⁶. En nuestra opinión, se permite el control parlamentario sobre el Consejo, pues el art. 109. 1 LOPJ es claro (“funcionamiento y actividades”)²⁷⁷. El control se realizará a través de mociones y preguntas e implicará valoración parlamentaria sobre la actuación del Consejo²⁷⁸. Éste, sin embargo, parece considerar la presentación de la memoria anual como instrumento de información. Así, precisamente en la Memoria de 1994 se dice que es un medio “que permite a las Cortes Generales tomar conocimiento del estado de la Administración de Justicia y de las necesidades para su mejor desarrollo”²⁷⁹.

SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (1984: 238 y 239) consideran que se ha institucionalizado “una especie de supervisión simbólica de la actividad judicial. (...) las facultades del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para contestar o no contestar hacen que estas relaciones giren más alrededor de la predisposición de dicho órgano que de la voluntad de los miembros de la Comisión [de Justicia e Interior]”.

Otro precepto de la LOPJ coincide en vincular al Consejo con el ejecutivo (posibilitando, por tanto, el control parlamentario). Nos referimos a la exigencia de refrendo de determinados acuerdos del Consejo por parte del Ministro de Justicia (art. 139. 1 LOPJ²⁸⁰) pues parece hacer finalmente responsable al Ministro de aquellos actos del

²⁷⁴ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1994: 151) y LÓPEZ GARRIDO, D. (1994: 170).

²⁷⁵ Art. 109. 1 LOPJ: “El consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia. Asimismo, incluirá las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y de recursos, en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial”.

²⁷⁶ La Ley 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, manifestaba con mayor claridad la posibilidad de control parlamentario, pues la memoria había de dirigirse al gobierno y no a las cortes, con lo que se hacía difícil afirmar que el principio de independencia judicial cubría al Consejo.

²⁷⁷ No parece aceptable la interpretación de SARAZÁ PADILLA, R. (1996: 44), según el cual la memoria “no se centra en las actividades del Consejo sino en la visión de la Justicia por él contemplada”.

²⁷⁸ La tramitación asamblearia de dichas mociones y preguntas se regula en la ResPresCD de 4 de abril de 1984 y en la NIPresS de 10 de octubre de 1984.

²⁷⁹ Memoria de 1994, p. 7. Igualmente en la Memoria de 1993, p. 7.

²⁸⁰ “Adoptarán la forma de Real Decreto, firmado por el Rey y que deberá refrendar el Ministro de Justi-

Consejo²⁸¹. Coincidimos con DOMÍNGUEZ MARTÍN (1983: 1033 y 1034) en que se produce aquí una aparente discordancia con el art. 122. 2 CE²⁸² “pues previsto en el propio texto el autogobierno judicial y por tanto la incompetencia del Ministro de Justicia en todos los actos gubernativos conferidos o trasladados desde dicho Ministerio al Consejo General, a partir de la constitución de éste, el mismo dejaba de estar legitimado para el refrendo de tales actos”. Si bien ello podría deberse a que “constitucionalmente el refrendo de los actos del Rey sólo pueden efectuarlo quienes ostentan los cargos mencionados en el (...) art. 64, entre los cuales no se halla el presidente del Consejo”. En conclusión, ha de sostenerse, “aunque sea de *lege ferenda*, que obvia y legalmente sólo puede quedar investido de la legitimación y de la consiguiente responsabilidad aneja al refrendo, el presidente del órgano gubernativo que ha propuesto o realizado los nombramientos que motivan el acto regio correspondiente”.

En todo caso, el Consejo no es el titular del poder judicial, no ejerce funciones jurisdiccionales e incluso es dudoso que tenga atribuida la representación del colectivo de jueces y magistrados²⁸³. No nos encontramos aquí con una ruptura del clásico principio de división de poderes. En lo que al texto constitucional español se refiere, el CGPJ no forma parte del poder judicial, sino que es su órgano de gobierno (art. 122. 2 CE). La independencia judicial abarca las resoluciones y actuaciones en general de los tribunales, pero no alcanza a cubrir a su órgano de gobierno. Por ello, el control parlamentario sobre aquél no irrumpiría en la independencia de los órganos jurisdiccionales²⁸⁴.

Nada tiene que ver, sin embargo, la posibilidad de control parlamentario sobre el Consejo con que las Cámaras designen a los titulares de éste (como sucede en España

cia, los acuerdos del Consejo General sobre el nombramiento de Presidentes y Magistrados”.

²⁸¹ Art. 64. 2 CE: “De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”.

²⁸² “El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo”.

²⁸³ La STC 108/1986, de 26 de julio, dice: “Tampoco se impone la existencia de un autogobierno de los jueces de una deducción lógica de la regulación constitucional del Consejo. (...) lo único que (...) esa regulación (...) ha querido crear [es] un órgano autónomo que desempeñe determinadas funciones, cuya asunción por el Gobierno podría enturbiar la imagen de la independencia judicial, pero sin que de ello se derive que ese órgano sea expresión del autogobierno de los jueces” (FJ Octavo).

²⁸⁴ Cfr. BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT, J. M. (1987: 36). El hecho de que el Tribunal Constitucional (STC 108/1986, de 26 de julio, FJ Décimo) reconozca al Consejo “una posición autónoma y no subordinada a los demás poderes públicos” tampoco es óbice para que se desarrolle el control parlamentario -en contra, LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2046)-. El control no implica subordinación del sujeto pasivo. Así, el gobierno también es un órgano autónomo del parlamento y nadie duda de que es controlado por éste.

tras la interpretación un tanto forzada del art. 122 CE que ha realizado la LOPJ y en Francia -art. 65 CF-).

Se ha institucionalizado la práctica consistente en que los distintos grupos parlamentarios se repartan por “cuotas” el nombramiento de los miembros, con el consiguiente desprestigio para ambos. Para el CGPJ, en cuanto se duda de la independencia de sus magistrados, y para los propios partidos, que, a la hora de proponer un candidato, parecen tener más en cuenta la ideología política de éste que su competencia profesional.

Para CISNEROS -ENTREVISTA 2 (1998: 98)-, la designación por parte del parlamento de todos los miembros del CGPJ es “una criptorreforma constitucional (...) que jamás estuvo en la intención del legislador constituyente”. Afirma también que en esta materia “no debe rechazarse de antemano una reforma constitucional”²⁸⁵.

PECES - BARBA MARTÍNEZ (1999), por contra, justifica la vigente forma de elección, “que en sede parlamentaria recibe toda la legitimidad democrática mientras que ésta es muy indirecta y en todo caso inferior, si se atribuye la elección de doce miembros de ese Consejo a los propios jueces y magistrados. Con la única razón de haber aprobado unas oposiciones con unos centenares de temas jurídicos, no parece que exista motivo para reclamar la competencia para escoger a la mayoría del gobierno de los jueces. Un corporativismo exagerado y una alta opinión de su propio «status», son los únicos criterios que avalarían ese cauce electoral”.

Es acertada, en nuestra opinión, la posición más moderada de ARAGÓN REYES (1998: 42). El problema no reside en el sistema de designación, “la elección parlamentaria de esos miembros no tiene por qué ser de peor condición (ni de inferior legitimidad, por supuesto) que la procedente de otros órganos del Estado”. No es el elector sino la forma de elegir (por cupos partidistas) la que está planteado “problemas de desequilibrio” entre el poder político y el poder judicial.

Piénsese en el caso del Tribunal Constitucional, compuesto por ocho magistrados propuestos por el parlamento mientras que otros dos los elige el propio presidente del gobierno; es indudable que no existe posibilidad de control parlamentario sobre la actividad de los magistrados.

Del mismo modo, el control sobre el CGPJ no tiene su base en que el Consejo dependa jerárquicamente del ejecutivo o del parlamento. Así, la STC 108/1986, de 26 de julio, señala que los vocales del Consejo “no están vinculados al órgano proponente,

²⁸⁵A favor también de volver al sistema de designación por los mismos jueces, como ocurrió en la primera elección del Consejo, véase GERPE LANDÍN, M. (1992: 141).

como lo demuestra la prohibición del mandato imperativo (art. 119. 2 LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales no pueden ser removidos más que en los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica” (FJ Décimo).

La fiscalización parlamentaria encuentra, sin embargo, fundamento en que las cámaras están capacitadas por la LOPJ para controlar las atribuciones de gobierno del Consejo. Éste aparece, precisamente, para desvincular al ejecutivo de sus funciones de gobierno sobre el régimen estatutario de jueces y magistrados, para atribuir aquellas funciones a un órgano independiente, no subordinado a los demás poderes²⁸⁶.

Por ello, el sujeto pasivo del eventual control asambleario no parece ser aquí el gobierno, sino el propio Consejo, encargado de aplicar y ejecutar el marco legal del estatuto de jueces y magistrados²⁸⁷.

Cuestión debatida será hasta dónde quepa extender el control de las cámaras²⁸⁸. El art. 109. 2 LOPJ señala que las preguntas son de “obligada contestación” y no introduce límite ni al contenido de aquéllas ni al de las mociones, por lo que el ámbito de control parece ser amplio²⁸⁹. Además, el Consejo no tiene autonomía presupuestaria. Resulta criticable que el CGPJ no la tenga garantizada. Elabora un anteproyecto de presupuesto revisable por el gobierno y, finalmente, por el parlamento (art. 107. 8 LOPJ)²⁹⁰. La determinación del ámbito de control parlamentario sobre el Consejo dista de ser un tema pacífico. Así, el 13 de mayo de 1999 se rechazó en el Congreso de los Diputados una propuesta socialista tendente a que el Consejo diera cuenta periódica al parlamento sobre sus actuaciones y a la creación de un organismo jurisdiccional revisor de las sanciones disciplinarias impuestas por el Consejo, sustrayéndolo del conocimiento de la Sala Tercera del Tribunal Supremo²⁹¹.

²⁸⁶ Véase el Fundamento Jurídico 7 de la STC 108/1986, de 26 de julio. Cfr. BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT, J. M. (1987: 36) y GONZÁLEZ GRANDA, P. (1993: 153).

²⁸⁷ Cfr. BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT, J. M. (1987: 41).

²⁸⁸ GONZÁLEZ GRANDA, P. (1993: 164) cree que debe limitarse a la comparecencia y debate sobre la memoria anual del Consejo.

²⁸⁹ LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2046), en coherencia con su defensa de la insindicabilidad parlamentaria de los actos del Consejo, opina que tales preguntas “deberán ser medio para ampliar la información proporcionada y no instrumento de actuación de un control político público”.

²⁹⁰ Cfr. GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (1983: 1530 y 1531). El propio Consejo aboga por tal autonomía en la Memoria de 1993, p. 23.

²⁹¹ Cfr. ALBA MONTERO, R. (1999). Se trataría de instar al Gobierno “a remitir a la Cámara un proyecto de ley de reforma de aquellos preceptos de la LOPJ que permita el control democrático del órgano de

Completamente diferente es, a nuestro juicio, la posición del Ministerio Fiscal ante la eventualidad del control parlamentario sobre su actuación. Está asegurada su independencia por su Estatuto Orgánico (art. 7). Específicamente, la citada norma recoge la posibilidad de que las cámaras requieran la presencia del Ministerio Fiscal “para informar” de asuntos determinados (art. 10). Sólo son admisibles los controles sobre las instrucciones del gobierno²⁹². SALAZAR LARRACOECHEA (1999), presidente de la Unión Progresista de Fiscales, sin embargo, es partidario de un “modelo de fiscal [general del Estado] parlamentario, designado y cesado por las Cortes Generales” o, al menos, de propiciar “un examen por parte de las Cortes Generales de la idoneidad del candidato propuesto por el Gobierno, un control parlamentario de su actuación en el cargo”, así como de otra serie de medidas.

Finalmente, no cabe olvidar que el ejecutivo retiene importantes competencias en relación con el ámbito judicial: gasto público, convocatoria de oposiciones y concursos para el ingreso en la carrera judicial y fiscal y todo el estatuto del personal auxiliar de los juzgados, tribunales y fiscalías. Materias, por supuesto, susceptibles de control parlamentario sobre el gobierno²⁹³.

I.4.2.2.3 Distribución de competencias territoriales

Los ejecutivos de los territorios regionales, autonómicos o federados no son sujetos pasivos del control ejercido por las cámaras del Estado. Como es lógico, han de ser fiscalizados políticamente por sus respectivos parlamentos. Esta limitación responde al principio de distribución de competencias entre federación o Estado autonómico por una parte y Estados federados, comunidades autónomas o regiones por otra²⁹⁴. Coherente-

gobierno de los jueces, regulando la responsabilidad política de sus miembros mediante la comparencia del presidente y los vocales ante este Parlamento para dar cuenta a los representantes de los ciudadanos de las decisiones de política judicial que adopta y de cómo ejerce la política disciplinaria y de responsabilidad”, extraído de *Abc*, 4 de mayo de 1999.

²⁹² Del mismo modo, LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2046 y 2047).

²⁹³ Cfr. GONZÁLEZ GRANDA, P. (1993: 162).

²⁹⁴ Cfr. ELVIRA PERALES, A. (1987: 270), MARCET I MORERA, J. (1994: 140) y MARTÍNEZ NIETO, A. (1997: 3 y 5) que señala que se consideraría intromisión del Estado en las competencias de las comunidades autónomas. En Italia, cfr. AMATO, G. (1968: 48).

mente, el art. 153 CE enumera las posibilidades de control de órganos estatales sobre los de las comunidades autónomas y en ningún caso se contempla el control parlamentario. Se prevén fiscalizaciones jurídicas, no políticas²⁹⁵.

Recíprocamente, no cabe control por parte de las asambleas regionales sobre la actividad del gobierno central²⁹⁶. Es opinión general entre la doctrina que la indagación debe limitarse a materias que recaigan en el ámbito competencial y sobre órganos propios de la comunidad autónoma que realiza la investigación²⁹⁷. Esta postura cuenta con el apoyo jurisprudencial del Tribunal Constitucional, que posibilita la verificación *a limine* de las propuestas que se planteen a la mesa de un parlamento autonómico para comprobar que no se trata de cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la cámara (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8)²⁹⁸.

ARAGÓN REYES (1997: 174 y 175) discrepa basándose en que un Estado compuesto se funda en la cooperación funcional, lo cual supone “no sólo que la política territorial se realice, conjuntamente, por el Estado y las entidades autónomas, sino que no pueda

²⁹⁵ Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2045) y GARCÍA MORILLO, J. (1997c: 110 y 111). Este último (1997c: 114) dice que “del autogobierno se deriva el autocontrol, cuya expresión es que en las competencias incluidas en el ámbito de autogobierno, y ejercidas por los órganos derivados de las instituciones de autogobierno sólo pueden ejercer control político aquellos otros órganos, igualmente de autogobierno, que tengan expresamente conferida esa función por la norma institucional básica”. En el mismo sentido, VERGOTTINI, G. (1997: 33).

Para el supuesto específico de la competencia que tiene el Estado central español de garantizar la ejecución del Derecho comunitario por las comunidades autónomas, JUSTE RUIZ, J. (1989: 295) incluye, sin embargo, el control parlamentario como uno de los instrumentos que el Estado puede utilizar. En este mismo sentido, ALEGRE MARTÍNEZ, M. Á. (1994: 282).

²⁹⁶ Así, por ejemplo, véanse los arts. 25. 1 y 10. 1, II de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Galicia, respectivamente, así como los arts. 51. 1 RPIB y 162. 2 RCA. Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988: 272) y LÓPEZ GARRIDO, D. (1994: 170). Sorprendentemente, EMBID IRUJO, A. (1987: 237) reconoce esta limitación para las asambleas autonómicas pero no para las estatales.

²⁹⁷ Cfr. SUBIRATS i HUMET, J. (1988: 264 y 265), ARCE JANÁRIZ, A. (1994: 266; 1997b: 201), GARCÍA MAHAMUT, R. (1996: 299), BERMEJO REDONDO, A. (1996: 281) y CACHARRO PARDO, V. (1996: 308).

Así, es ejemplar el art. 26 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Dicho precepto señala: “El Parlamento puede nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad”. El art. 48. 1 del Reglamento parlamentario catalán contradice, sin embargo, la norma citada en cuanto que no limita las materias objeto de una comisión de investigación a las competencias autonómicas. Para el caso de las interpellaciones, sin embargo, el art. 128. 2 RPC especifica que “versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones relativas a temas de política general que sean de competencia del Consejo Ejecutivo o de algún Departamento”.

²⁹⁸ Véase el comentario de la misma realizado por MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1996: 285 y 286). El TC parece hacer cambiado de criterio con respecto al ATC 614/1988, donde sobre la inadmisión de una interpelación considera “sin duda discutible el criterio de la Mesa [de la Asamblea de Extremadura], aun suponiendo la incompetencia de la Junta sobre la materia objeto de interpelación”, dado “el carácter genérico de control político que caracteriza a las interpellaciones” (FJ. 2). Cfr. PEÑA RODRÍGUEZ, L. DE LA (1998a: 423).

haber política territorial eficaz sin un entendimiento general o nacional de la misma. Por ello, las Cortes Generales deben fiscalizar, además de la política autonómica del Gobierno, el funcionamiento general de la organización territorial del poder”. No nos parece suficiente tal fundamento ya que es evidente que el Estado conserva la posibilidad de dictar directrices generales en la organización territorial del poder. Así por ejemplo, los estatutos de autonomía son leyes orgánicas (art. 147. 3 CE), el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138. 1) y puede dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las normas de las comunidades autónomas (art. 150. 3). Todo ello constituye suficiente garantía constitucional de la necesaria concurrencia de actuaciones y del reparto de tareas entre poder estatal y regional, por lo que no haría falta atribuir a los órganos del Estado (parlamento) la posibilidad suplementaria de controlar políticamente a los órganos regionales (ejecutivos autonómicos). Se vulneraría, de otro modo, el principio de distribución de competencias.

En cambio, dado que control e impulso político son dos tareas diferentes, como hemos visto, las asambleas regionales sí pueden instar a sus ejecutivos a la realización de algún tipo de actividad política ante el gobierno central. Lo mismo sucede con los pronunciamientos de asambleas regionales sobre materias completamente ajenas a sus competencias (por ejemplo, sobre temas internacionales)²⁹⁹.

El mismo razonamiento puede realizarse aplicado a las corporaciones locales, que tienen técnicas de control político interno y gozan de una autonomía (no sólo administrativa sino también política) reconocida por la Constitución Española (art. 140)³⁰⁰.

I.4.2.2.4. Poderes transferidos a organismos internacionales

²⁹⁹ Cfr. BERMEJO REDONDO, A. (1996: 282).

³⁰⁰ Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2045). Es un hecho que los órganos de gobierno locales “a menudo discuten asuntos políticos que no están, rigurosa o técnicamente hablando, dentro de su esfera de competencia, incluyendo aspectos como la ayuda extranjera, los derechos humanos, la política nuclear (militar y doméstica), y las políticas económicas de las compañías privadas”, GOLDSCHMITH, M. y NEWTON, K. (1997: 63).

Es común a los textos constitucionales occidentales dejar ciertos ámbitos internos sujetos a la interpretación o incluso a la decisión internacional. Así, el principio de supremacía del Derecho comunitario recogido en el art. 93 CE³⁰¹ o, más claramente, el art. 23. 1 de la Constitución alemana: “En orden a la realización de una Europa unida, la República Federal de Alemania coopera en el desarrollo de la Unión Europea (...). A tal efecto la Federación podrá transferir derechos de soberanía”³⁰². En España, además, el art. 96. 1 CE hace vinculantes para nuestro ordenamiento las normas de Derecho internacional sobre celebración y denuncia de tratados³⁰³. Indirectamente, por lo que respecta a España, los tratados internacionales que versen sobre derechos humanos y libertades públicas son acogidos como criterio de interpretación constitucional (art. 10. 2 CE)³⁰⁴. Del mismo tenor es el art. 10, I CI, que regula la conformidad o uniformidad de todo el Derecho italiano al ordenamiento jurídico internacional³⁰⁵.

Incluso materias clásicamente caracterizadoras de la soberanía se han atribuido, total o parcialmente, a instituciones internacionales³⁰⁶. Así sucede, p. ej., con la acuñación de moneda en la Unión Europea y la seguridad exterior en la Organización del Tratado del

³⁰¹ “Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

³⁰² En el mismo sentido, el art. 8. 3 de la Constitución portuguesa señala: “Las normas emanadas de los órganos competentes de las organizaciones internacionales de las que Portugal sea parte entrarán en vigor directamente en el orden interno, desde el momento en que se encuentre establecido en los respectivos tratados constitutivos”. También el art. 9. 2 del texto fundamental austríaco: “(...) podrán transferirse derechos de soberanía de la Federación a instituciones interestatales y a sus órganos”.

³⁰³ Art. 96. 1 CE: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”. Cfr. GARCÍA CUADRADO, A. M. (1998: 318).

³⁰⁴ Art. 10. 2 CE: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. No se trata de que la regulación que del derecho o libertad se haga en el tratado sea vinculante para España, sino que sólo sirve de criterio de interpretación. A este respecto, véase STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ Cuarto. Cfr. GARCÍA CUADRADO, A. M. (1998: 265 y 318).

³⁰⁵ Art. 10, I de la Constitución Italiana: “El ordenamiento jurídico italiano acepta las normas de derecho internacional generalmente reconocidas”. Cfr. BASSO, L. (1975: 161).

³⁰⁶ Cfr. COOMBES, D. (1975: 117).

Atlántico Norte³⁰⁷. Progresivamente va sucediendo lo mismo con respecto a la seguridad interior ya que la cooperación en Justicia y Policía se sitúa en un marco que rebasa el nivel parlamentario estatal y llega al europeo³⁰⁸.

La internacionalización de las normas jurídicas alcanza su máxima expresión en las materias competencia de la Unión Europea, que ha pasado de tener meras funciones económicas a ejercer también tareas de armonización política³⁰⁹.

En lo referente al ámbito económico, es de particular relevancia la unificación de criterios por parte de los bancos centrales de los Estados miembros, que ha conducido a la conversión de aquéllos en poco más que meras sucursales del Banco Central Europeo.

Toda normativa económica influye en el modelo político estatal. Se puede considerar a los agentes financieros como los cauces a través de los que la mundialización tiende a la uniformidad de los ordenamientos jurídicos. Así, en el ámbito de la Unión Europea, cada vez existen más temas de interés nacional regulados e incluso decididos en el seno de las instituciones comunitarias³¹⁰. Solamente un elevado interés por parte del parlamento del Estado nacional impide que decisiones trascendentales se tomen, no ya sin su participación previa, sino también sin su control sucesivo³¹¹. Es importante tener en cuenta que las normas comunitarias se insertan en los ordenamientos soberanos con primacía sobre las normas internas³¹².

³⁰⁷ Cfr. BASSO, L. (1975: 162) y ESTEBAN, J. DE (1999). En el seno de la OTAN, existe desde 1955 una Asamblea del Atlántico Norte que es una conferencia de parlamentarios. Desarrolla labores de cooperación política y socioeconómica, cfr. PÉREZ GONZÁLEZ, M. (1997: 435).

³⁰⁸ Véase el Título VI del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 y las modificaciones del Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997.

³⁰⁹ Desde otra perspectiva, como señala PÉREZ TREMPES, P. (1998: 58 y 59), “a menudo también, el compromiso adquirido en la Unión es invocado como causa casi inexorable explicativa y/o justificativa de decisiones políticas internas. En definitiva, no cabe duda de que la integración en la Unión supone una gran interdependencia entre política interna y política comunitaria en muchos campos, incluidos algunos en los que aparentemente nada tiene la Unión Europea que decir, con independencia de que, en ocasiones, se abuse por los poderes públicos de ello”.

³¹⁰ Cfr. AGUILERA, R. (1993: 224) y VERGOTTINI, G. (1997: 34).

³¹¹ Cfr. NEUNREITHER, K. (1994: 304). CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 733) señalan que la imbricación entre gobiernos nacionales y Comisión ofrece poca transparencia, además “*tend-elle à réduire la pouvoir effectif des parlements au profit des gouvernements et des administrations*”.

Uno de los motivos que llevaron a los laboristas ingleses a solicitar la renegociación del Tratado de Adhesión de su Estado a las Comunidades Europeas, firmado por un gobierno conservador, fue el interés de aquéllos por garantizar al Parlamento británico la conservación de las facultades necesarias para elaborar su propia política regional, industrial y fiscal, cfr. MOLINA DEL POZO, C. F. (1997: 62).

³¹² Esta situación, naturalmente, permite hablar de crisis del concepto de soberanía, al menos en las acepciones clásicas de Bodino o Rousseau. A ello coadyuva, la presencia creciente de grupos empresariales transnacionales y las variadas formas jurídicas privatizadas que van adquiriendo algunas ramas de

El país más sensibilizado con este problema es Dinamarca. Su Parlamento (*Folketing*) creó en 1973 una comisión especializada en asuntos europeos (*Europaudvalget*). Ésta debate los asuntos que se van a tratar en el Consejo de la Unión Europea y formaliza un mandato al gobierno para que mantenga determinada posición en el órgano comunitario. Si en el seno de éste la iniciativa se ve sometida a modificaciones importantes, el gobierno reserva su consentimiento hasta que la *Europaudvalget* estudie el asunto³¹³. Algunos países, como Francia, consideran la intervención del *Folketing* danés en la política comunitaria gubernamental como ejemplar³¹⁴.

Coincidimos con AMELINE (1994: 14) en que “la extensión del campo de intervención de las Comunidades, por el cauce de nuevos tratados y de la jurisprudencia de la Corte de Justicia a una variedad de dominios homogéneos y cada vez más esenciales, conduce a considerar el derecho comunitario derivado como más próximo al derecho interno que al derecho internacional”³¹⁵.

Siguiendo a SANZ FERNÁNDEZ (1997: 336 a 342), podemos enumerar las principales dificultades con que se encuentran los parlamentos nacionales y Europeo para ejercer el control democrático de la actividad gubernamental:

a) No son consultados sobre los documentos de la Comisión en la fase de preparación de las decisiones. De esta forma, las asambleas quedan al margen de las líneas directrices de la legislación de la Unión.

b) El déficit democrático de la Unión radica, principalmente, en la fase de decisión ya que el Parlamento Europeo participa en ella en muy escasa medida³¹⁶. Además, la debilidad de la estructura interna de partidos ha debilitado la capacidad de presión de la Cámara en busca de más competencias institucionales. La tendencia, afortunadamente, nos encamina a una Europa con una serie de ideologías definidas y, al mismo tiempo,

la hasta hace poco irrenunciable actividad pública.

³¹³ Cfr. MATIA PORTILLA, F. J. (1999: 122 y 123).

³¹⁴ Cfr. AMELINE, N. (1994).

³¹⁵ En el idioma original: “*l’extension du champ d’intervention des Communautés, par le biais de nouveaux traités et de la jurisprudence de la Cour de justice, à une variété de domaines homogènes et souvent essentiels conduit à considérer le droit communautaire dérivé comme plus proche du droit interne que du droit international*”.

³¹⁶ ESTEBAN, J. DE (1999) señala que “la realidad actual nos señala ya que una parte cada vez más creciente de las normas por las que se rigen estos países [los miembros de la Unión Europea] se elaboran en Bruselas. Con lo cual asistimos a una desvalorización de los parlamentos nacionales, que ya no poseen el monopolio de la creación del Derecho”.

caracterizadas por la generalidad de su ámbito. Estas ideologías, fácilmente asumibles por buena parte de los europeos, van encontrando respaldo en partidos de ámbito continental que dejan en un segundo plano las reivindicaciones nacionales³¹⁷.

Las cámaras de los países miembros, por otro lado, sólo pueden intervenir activamente cuando la decisión requiere la unanimidad entre los Estados. Precisamente por ello, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha visto en la necesidad de asumir la tarea de avanzar hacia la unificación ante el bloqueo provocado por Francia en los años '70.

La carencia democrática que se predica de la Unión Europea, en definitiva, no encuentra su fundamento en que los agentes decisores sean primordialmente los ejecutivos estatales, cuya legitimidad democrática, aun de segundo orden, es innegable. La tacha de déficit tiene su base en el insuficiente control parlamentario, tanto nacional como europeo, con el que aquellos agentes deciden. En palabras de SILVESTRO (1995: 173), “el objetivo que se pretende es la supresión de la «zona gris» de las competencias de la Unión donde ni el Parlamento europeo, ni los Parlamentos nacionales ejercen sus poderes de control”³¹⁸.

La relación entre el control que efectúa el Parlamento Europeo y las competencias exclusivas de los Estados miembros es, normativamente, intensa. El art. 193 del Tratado de la Unión Europea permite que las comisiones de investigación puedan versar sobre infracción o mala administración en la aplicación del Derecho comunitario. Además, el art. 2. 1, I de la Decisión del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, relativa a las modalidades de ejercicio del derecho de investigación del primero, adoptada el 19 de abril de 1995 precisa que la investigación sobre la infracción o mala administración en la aplicación del Derecho comunitario puede haber sido cometida “bien por una institu-

³¹⁷ En este sentido, COLOMER, J. M. (1999) opina: “El reforzamiento del Parlamento Europeo frente a las otras instituciones de la Unión, gracias a la efectividad alcanzada por los partidos en su seno, es un factor fundamental para la reducción del “déficit democrático””. Estamos lejos, sin embargo, del optimismo del presidente del Parlamento Europeo, GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, J. M. (1999), cuando afirma que “el famoso “déficit democrático” del que todos hablábamos hasta hace poco ha quedado enterrado, (...) nadie puede (...) negar que al Parlamento Europeo hay que tomárselo ahora tan en serio como a cualquier otro”.

³¹⁸ En la lengua original: “*L’objectif à atteindre est donc la suppression de «la zone grise» des compétences de l’Union où ni le Parlement européen, ni les Parlements nationaux n’exercent leurs pouvoirs de contrôle*”. Añade: “*Au cours des dernières années, les compétences de la Communauté se sont accrues de façon notable sur le plan économique (...) et sur le plan institutionnel (...). Ce transfert qui est en soi positif a engendré l’accroissement du déficit démocratique car les compétences perdues par les Parlements nationaux ont souvent été transférées au Conseil de l’Union et non au Parlement européen*”.

ción o un órgano de las Comunidades Europeas, bien por una administración pública de un Estado miembro o bien por personas facultadas por el Derecho comunitario para la aplicación de éste”. Parece contradecir así el principio de subsidiariedad (art. 5, II del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea)³¹⁹.

Respecto a las preguntas del *question time*, en cambio, el Parlamento Europeo exige, como requisito de admisibilidad, que entren “en el ámbito de competencia y responsabilidad de la Comisión y del Consejo” (Anexo II, A., 1., II RPE).

En el mismo sentido, MATIA PORTILLA (1999: 199 y 200) opina que “el Parlamento nacional no se encuentra constitucionalmente habilitado para controlar los actos no normativos de la Comisión; es decir, aquéllos no conectados directa -iniciativas...,- o indirectamente -libros verdes, programa legislativo anual...,- con la emisión de normas de Derecho comunitario derivado. En estos casos, el órgano competente para controlar la actuación de la Comisión es (...) el Parlamento Europeo”.

c) Acertadamente SANZ FERNÁNDEZ (1997: 339) percibe que “la acumulación de sucesivas modificaciones de las normas en vigor hace que la legislación comunitaria sea difícilmente inteligible para el ciudadano, y a la vez impide que el Parlamento nacional pueda hacer un correcto seguimiento de su aplicación”.

La fiscalización parlamentaria no sólo se ve obstaculizada por la actitud poco propicia de los ejecutivos, sino también por la propia complejidad de las negociaciones comunitarias. Lejos quedan los tiempos en que las decisiones se tomaban por los ministros de asuntos exteriores. Hoy en día, multitud de acuerdos y normas vienen siendo adoptados por el ministro de la más variada rama de la actividad estatal junto con sus homólogos europeos.

d) En ámbitos específicos hay que destacar que los parlamentos participan muy secundariamente en la Política Exterior y de Seguridad Común y en la Unión Económica y Monetaria.

De todas maneras, el Tratado de la Unión Europea ha posibilitado una intervención mucho mayor de los parlamentos nacionales en las instituciones comunitarias. Así, la Declaración nº 13 relativa al cometido de los Parlamento Nacionales en la Unión Euro-

³¹⁹ Art. 5, II: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Para LAVILLA RUBIRA, J. J. (1997: 216 y 217), el principio de subsidiariedad se concreta, a este respecto, en el art. 193 del mismo Tratado, en cuanto permite la constitución de comisiones de investigación al Parlamento Europeo “en cumplimiento de sus cometidos”.

pea estima que es importante fomentar su participación. La propuesta más interesante es que los “Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas”. La Declaración nº 14 relativa a la Conferencia de los Parlamentos aboga porque el Parlamento Europeo y las Asambleas de los Estados miembros se reúnan en Conferencia. Se le debe consultar sobre las grandes orientaciones de la Unión. Además, los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión deben presentar un informe sobre el estado de la Unión en cada sesión de dicha Conferencia³²⁰.

Los ejecutivos nacionales son los grandes beneficiados de la escasa capacidad fiscalizadora del Parlamento de Estrasburgo. Aquéllos consideran la materia europea como exclusiva competencia suya, con lo que eluden también dar mayores explicaciones a las asambleas internas³²¹. Ello sucede porque las competencias principales en la Unión Europea corresponden al Consejo (integrado por los presidentes de los gobiernos o sus representantes) y a la Comisión (compuesto por personas designadas por los ejecutivos).

Merece la pena recordar, no obstante, que la política exterior, en general, siempre ha sido un objeto de difícil aprehensión por el control parlamentario. Tradicionalmente, se ha considerado que el gobierno debía desempeñar tales tareas con un margen más amplio de libertad y secreto³²². Es interesante, como ejemplo, comprobar que el art. 68. 2, I y II de la Constitución griega exige, para constituir una comisión de investigación sobre cuestiones relativas a la política exterior y a la defensa nacional, la mayoría absoluta de los diputados, mientras que el resto de las comisiones se constituyen a propuesta de un quinto de los mismos³²³.

³²⁰ Cfr. SANZ FERNÁNDEZ, J. (1997: 326 y 327).

³²¹ En opinión de COHEN - TANUGI, L. (1992: 142), “*aussi longtemps que le pouvoir législatif de la Communauté sera aux mains des «exécutifs nationaux», les contrepoids à l'exercice de ce pouvoir ne pourront émaner que des procédures «nationales» de contrôle de l'exécutif. Le caractère simpliste de l'explication «mécaniste» du déficit démocratique apparaît ici à l'évidence: l'intégration communautaire transfère moins de pouvoir des capitales nationales vers Bruxelles que du législatif vers l'exécutif à Paris, Rome ou Copenhague, ou, plus précisément encore, d'un type d'activité gouvernementale traditionnellement bien suivie par le Parlement vers un autre, encore dépourvu d'une solide tradition de contrôle démocratique à l'échelon national parce qu'il occulte un processus continu d'intégration constitutionnelle et législative sous les allures de la négociation internationale classique*”. Cfr. DELGADO - IRIBARREN GARCÍA - CAMPERO, M. (1997: 935).

³²² Por ello, GAUTRON, J. C. (1996: 94) escribe: “*Il paraît a priori difficile de renforcer véritablement les pouvoirs, même de contrôle, du Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune. Pour faire cette constatation, il suffit de se rapporter à des exemples de droit comparé interne: en effet, sauf aux États-Unis, ce qui touche à la politique étrangère ne relève pas de la compétence des parlements*”.

³²³ Véase GARAVOGLIA, G. (1984: 629).

Tras la firma del Acta Única Europea en 1985, se revela la necesidad de cooperación entre Parlamento Europeo y asambleas nacionales. En 1989 se crea la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea y la Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios de las cámaras nacionales (COSAC), de las que forma parte la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de las Cortes Españolas³²⁴. En el ámbito normativo de la Unión es, finalmente, destacable el Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anexo al Tratado de Amsterdam.

Un modo ágil de contacto entre los dos ámbitos son las reuniones entre diputados nacionales y diputados europeos de un mismo país³²⁵.

Algunos parlamentos, como el danés y el finlandés, además, tienen oficina en Bruselas para seguir los quehaceres de las instituciones comunitarias³²⁶.

Por último, la mayoría de las comisiones permanentes de la Cámara de Estrasburgo mantienen relaciones con las comisiones de los parlamentos nacionales de los Estados miembros³²⁷.

Alemania intenta solucionar el problema con la Ley de reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992. La Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 advierte de los problemas de una visión excesivamente determinista del proceso comunitario. Para el Tribunal alemán, el control parlamentario interno se convierte en decisivo para que la actividad comunitaria sea compatible con el marco consti-

³²⁴ Se reúne dos veces por año en el país que ostenta la presidencia. Está formada por seis parlamentarios de cada Estado y por seis representantes del Parlamento Europeo, cfr. SANZ FERNÁNDEZ, J. (1997: 331). En Francia, la *Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne* ha propuesto -PANDRUD, M. (1996: 49)- “confier aux Parlements nationaux un rôle collectif et consultatif, sans interférer directement dans le processus législatif communautaire (...). Nos Parlements pourraient (...) à travers la COSAC, porter une appréciation politique sur le respect du principe de subsidiarité par les projets d'actes de l'Union et émettre des avis dans les matières intergouvernementales de la politique étrangère et de sécurité commune, de la justice et des affaires intérieures, voire sur les grandes décisions de l'Union adoptées par le Conseil à l'unanimité, telles que celles que concernent les ressources propres, la fiscalité, l'élargissement ou la réforme des traités de l'Union”.

³²⁵ SANZ FERNÁNDEZ, J. (1997: 334) expone el ejemplo belga: en su Cámara de Representantes, la comisión encargada de los asuntos europeos es de composición mixta (diputados nacionales y europeos). Además, los representantes europeos pueden participar en los trabajos de aquella Cámara con voz consultiva.

³²⁶ Cfr. SANZ FERNÁNDEZ, J. (1997: 334 y 335).

³²⁷ GIL - ROBLES CASANUEVA, L. (1997: 315 a 320) realiza un estudio más profundo sobre este tema. Véase también FERNÁNDEZ DE LANDA MONTROYA, M. J. (1996: 237, 238, 239 y n. 329).

tucional estatal³²⁸. En Italia, también el papel de la *Corte Costituzionale* es fundamental en el control del derecho derivado, ante la poca capacidad de actuación del Parlamento³²⁹.

Las asambleas nacionales han suplido las deficiencias del control del Parlamento Europeo sobre la Comisión fiscalizando a los miembros de sus gobiernos sobre su defensa de los intereses nacionales ante las instancias comunitarias³³⁰. Así, en España, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, ha regulado la Comisión Mixta de Congreso y Senado para la Unión Europea³³¹ que, entre otras cosas, faculta a dicho órgano para “recibir (...) las propuestas legislativas de la Comisión Europea, con antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas” (art. 3 b).

Según MATIA PORTILLA (1999: 179), el control de la Comisión “no ha sido especialmente intenso ni ordenado”. Añade (1999: 183 y 184): “debe afrontarse una profunda revisión de sus normas de funcionamiento, incluyendo nuevas competencias y la previsión de medios adicionales tanto personales como económicos y técnicos, modificando posiblemente los criterios para la adopción de sus acuerdos, y estableciendo unos plazos más ágiles para su actuación”. En el mismo sentido, BARRAT I ESTEVE (1994: 296) opina que la citada comisión realiza una actividad controladora de escasa relevancia. Se hacen muy pocas preguntas y las comparecencias se limitan a intercambiar información.

SANZ FERNÁNDEZ (1997: 327) constata la existencia de un “amplio acuerdo entre el conjunto de los Parlamentos sobre la necesidad para cada uno de ellos de ejercer un control cada vez mayor sobre su propio ejecutivo. En algunos casos, el refuerzo del control se ha logrado como contrapartida al acuerdo para la ratificación del Tratado de la Unión”.

En Francia, AMELINE (1994: 40) propone una sesión mensual de preguntas al gobierno sobre temas europeos³³².

³²⁸ “Es decisivo (...) que los fundamentos democráticos de la Unión se amplíen marcando el paso de la integración y que a medida que avance la integración se conserve una democracia viva en los Estados miembros” (Fundamento D). Esta sentencia se encuentra en el n° 147-148 del *Boletín de Legislación Extranjera*, 1994, pp. 35 a 55. Cfr. DELGADO - IRIBARREN GARCÍA - CAMPERO, M. (1997: 935).

³²⁹ Cfr. AZZENA, L. (1997: 311 y 313).

³³⁰ Cfr. FERNÁNDEZ DE LANDA MONTOYA, M. J. (1996: 235).

³³¹ Norma desarrollada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995.

³³² “*Les grands débats européens sont toujours d'une tenue remarquable, mais ils paraissent, comme on l'a vu, victimes de leur ambition encyclopédique. Une initiative heureuse consisterait à instituer une*

PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED (1997: 115, n. 43), por otra parte, critica la nula presencia de los parlamentos autonómicos. Esta posición ya había sido mantenida en los albores de la vigente Constitución española por CASCAJO CASTRO (1978: 356). En palabras de este último, “no se trataría, claro está, de quebrar el principio general de competencia exclusiva de los órganos centrales del Estado en cuestiones internacionales, sino de ponderar los intereses del ente autonómico, por ejemplo mediante el requisito de audiencia preceptiva previa a la ratificación del tratado [que afecte a un territorio autonómico]”.

Tal circunstancia parece querer subsanarse a través del Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam, ya citado. En él se incluyen la Tesis de Stuttgart sobre el papel europolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales y el Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales en la Unión Europea. Además, el Real Decreto 2105/1996 ha constituido un órgano dentro de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea cuya función es canalizar la información de ésta hacia las comunidades autónomas. En todo caso, como dice AJA FERNÁNDEZ (1997: 39) “se está aún lejos de agotar las posibilidades de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal de cara a la Unión Europea”.

No se puede predicar lo mismo del ordenamiento alemán. Como señala OSCHATZ (1995: 997), con “el artículo 23 de la Ley Fundamental (...) los *Länder* han conseguido en conjunto una compensación bastante considerable por la pérdida de derechos de decisión y de participación como consecuencia de la integración europea”.

En el ámbito del control parlamentario sobre los gobiernos nacionales y los ejecutivos europeos se avanza, pues, en tres vías:

- Las asambleas estatales se emplean con celo para evitar que el gobierno se evada del control. SÁNCHEZ DE DIOS (1995: 105) señala que “en manos de las Cortes queda una capacidad muy limitada de incidir en el proceso de decisión comunitario, pues solamente puede actuar influenciando y condicionando la voluntad del miembro del Gobierno español que se sienta en los Consejos Europeos en cada momento”.

séance mensuelle de questions au Gouvernement sur des thèmes européens. La rapidité des échanges entre les députés et les ministres représenterait comme de coutume, l'attrait principal de ces questions”. En el mismo sentido, MEYER, D. (1993: 48) califica como “*intéressante (...) l'utilisation des questions pour obliger le Gouvernement à faire le point au cours de négociations conduites au Conseil des ministres des Communautés européennes*”.

Así, el nuevo art. 23. 2 de la Ley Fundamental alemana (introducido el 21 de diciembre de 1992) prevé la intervención del parlamento antes de la participación del gobierno en los actos legislativos de la Unión Europea. Dos leyes de 12 de marzo de 1993 precisan las modalidades de aplicación de esta disposición constitucional³³³.

La Cámara de los Comunes creó en 1974 una comisión especial encargada de la legislación europea³³⁴.

La Cámara de los Diputados de Italia instituyó una comisión especial para las políticas comunitarias en 1990. En el Senado, se había creado también una comisión para asuntos de las Comunidades Europeas en 1968³³⁵.

- El Parlamento Europeo actúa de la misma forma, pero con el Consejo y la Comisión.

- Por último, existen puntos de contacto entre ambos niveles assemblearios. Hay varias propuestas para ofrecer un cauce de relaciones entre Parlamento Europeo y asambleas nacionales. Algunas estiman conveniente la constitución de una segunda cámara europea, emanada o compuesta por miembros de los parlamentos estatales o regionales. Otros, como GAUTRON (1996: 101), piensan que “más que una estructura, conviene crear un procedimiento de control en la que los parlamentos naciones se puedan expresar”³³⁶.

Es evidente que a medida que la Unión europea vaya consiguiendo más competencias, el papel del Parlamento de Estrasburgo crecerá ya que el ejecutivo al que controla tendrá también más poderes.

Así, p. ej., la potestad del Parlamento Europeo de hacer preguntas a la Comisión³³⁷, la posibilidad de crear comisiones de investigación³³⁸ o el defensor del pueblo en el ám-

³³³ Cfr. GOLLIET, J. (1993-1994: 5).

³³⁴ Cfr. GOLLIET, J. (1993-1994: 19).

³³⁵ Cfr. GOLLIET, J. (1993-1994: 33). Este Senador francés ha señalado (1993-1994: 42) que “*pour accroître leur influence sur l’élaboration des décisions de l’Union, les Parlements des Etats membres paraissent souvent confrontés aux mêmes difficultés: obtenir une information suffisante, s’adapter au calendrier communautaire, contrôler l’action du gouvernement dans des négociations, trouver des formules d’organisation des travaux permettant de concilier recherche de l’efficacité et participation de nombreux parlementaires*”.

³³⁶ En el idioma original: “*plutôt qu’une structure, il conviendrait de créer une procédure de contrôle dans laquelle les parlements nationaux pourraient s’exprimer*”.

³³⁷ Ya contemplada en el art. 140, III del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reforzado por el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992.

³³⁸ Así lo habilita el art. 193 del Tratado de la Comunidad Europea.

bito europeo³³⁹ constituyen importantes avances para controlar las decisiones del Consejo y de la Comisión. PÉREZ TREMP (1990: 282 a 284) apunta la mejora que se lograría en la fiscalización parlamentaria creando comisiones *ad hoc* o estableciendo reuniones periódicas de las comisiones de asuntos exteriores o del pleno, antes o después de los encuentros internacionales, así como promoviendo la presencia de parlamentarios nacionales y regionales en foros internacionales. Parece, por tanto, que se va superando lo que LÓPEZ GARRIDO (1994: 171) calificaba como “etapa en la que los Gobiernos actuaban de forma bastante clandestina en relación con la Comunidad”.

El medio más utilizado para controlar al ejecutivo sobre las materias de política exterior en las que está trabajando es crear una comisión dedicada exclusivamente a dichos asuntos³⁴⁰.

La solución extrema al problema de la falta de controles parlamentarios una vez que se han cedido competencias soberanas a un ente transnacional es posible dando por terminado el tratado internacional aplicando el art. 54 de la Convención de Viena de 1969 (y en España a través del procedimiento que regula el art. 96. 2 CE).

Aparte de los poderes transferidos formalmente a organismos internacionales, es un hecho que nos hallamos en un mundo caracterizado por la denominada globalización, principalmente económica. Sobre este hecho, BECK (1998: 151) señala que “los movimientos de capital global no sólo se han sustraído a la intervención fiscal del Estado, sino que además no parecen ya seguir ningún principio de orden referencial. El marco de referencia ha quedado desplazado: la economía global entre en el campo de visión como una totalidad, y, como ésta no conoce ningún poder de orden, en la sociedad mundial la ortodoxia del sistema funcionalista también se torna cuestionable con relación al Estado nacional. No sólo resulta oscuro qué es lo que se debe entender en la era del capital global por «economía nacional», sino, lo que es más fundamental, cómo se debe entender y precisar la «economía» y el «quehacer económico» respecto a la «política», etcétera”.

Existen otros ámbitos de globalización. Así, por ejemplo, el Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dependiente de las Naciones Unidas, ha planteado la posibilidad de intervenir no sólo en conflictos armados, sino también en la lucha contra el

³³⁹ Art. 195 *ibidem*.

³⁴⁰ Cfr. DORADO FRÍAS, F. (1997: 546).

tráfico de estupefacientes, la piratería nuclear, el terrorismo internacional y los problemas humanitarios de los refugiados o los prisioneros de guerra³⁴¹.

Dicha globalización ha supuesto el traslado de importantes campos estatales de decisión al ámbito de empresas multinacionales y a instituciones como el Fondo Monetario Internacional que, sobre todo en el caso de los países en desarrollo, condicionan en cierta medida la dirección político - económica de los Estados³⁴².

El modelo de interdependencia, como acertadamente señala CARRILLO SALCEDO (1991: 127) “ha alcanzado tal magnitud, que ha reducido considerablemente el poder de los Gobiernos para controlar individualmente sus problemas y sus destinos, que hoy son destinos y problemas globales que únicamente pueden encontrar solución en la cooperación multilateral e institucionalizada”³⁴³. Es fácil colegir que los parlamentos nacionales aún tendrán menos ocasión de fiscalizar ámbitos de los que ya el gobierno no se responsabiliza.

En este mismo sentido, HELD (1997: 38) señala que “la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las cuestiones clave de la teoría y la práctica democráticas (...). Las comunidades nacionales no son de ninguna manera las únicas fuentes de diseño y elaboración de las decisiones y políticas que ejercen influencia sobre las vidas de sus miembros, y las medidas implementadas por los gobiernos nacionales no afectan exclusivamente a sus propios ciudadanos”³⁴⁴.

³⁴¹ Cfr. ABELLÁN HONRUBIA, V. (1997: 230). Hay quien prevé que tal estado de cosas, a largo plazo, podría conducir también a un acercamiento político entre las diversas naciones y, por tanto, a la creación de un parlamento global en el seno de la ONU, cfr. JÁUREGUI, G. (1999).

³⁴² Cfr. BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1988: 122). Como señala MANGAS MARTÍN, A. (1997: 393), “la localización de la producción (...) se decide en función del abaratamiento de la mano de obra, las menores cargas fiscales y la menor protección medioambiental. Por tanto, la apertura plena del comercio, los servicios y la inversión no se está haciendo sin consecuencias para los países occidentales y los del Tercer Mundo al no haberse encontrado ni posiblemente buscado un equilibrio entre el respeto al pacto social sobre el Estado del Bienestar y la cruel explotación del Tercer Mundo”.

³⁴³ VEGA GARCÍA, P. DE (2000) escribe: “No son los técnicos quienes administran y ejecutan la voluntad de los políticos, sino que, a la inversa, son los políticos quienes pasan a convertirse en meros legitimadores y ejecutores de las decisiones impuestas por la lógica del mercado”.

³⁴⁴ JULIÁ, S. (2000) resalta que “lo nuevo no es la supeditación de lo público a lo privado, del Estado al mercado, de la política a la economía, cosas todas en las que fueron consumados expertos Carlos V y Felipe II, por no hablar de la reina Victoria; lo nuevo es que la revolución de las comunicaciones y la multiplicación de espacios locales, transnacionales y globales plantean problemas de solución desconocida a la forma estatal-nacional en al que se dilucian las luchas políticas desde las revoluciones del siglo XVIII”. En este sentido, BADIE, B. (1999: 168) señala que “*le maire d'une ville, grande ou moyenne, le président d'une région, le chef d'une entreprise quelque peu dynamique ou le responsable d'une chambre de commerce régionale ont désormais une politique étrangère, s'entourent d'experts internationaux, reçoivent ou se déplacent et surtout recherchent ardemment des politiques d'intégration que transgressent les frontières, s'insèrent dans des régions aux dimensions variables et*

También en el ámbito interno de un Estado aparecen grupos privados poderosos (sindicatos, agrupaciones de empresarios, principalmente) que adoptan importantísimas decisiones económicas exentas de control parlamentario.

Se trata de lo que VEGA GARCÍA (1997: 187) denomina “refeudalización”³⁴⁵. Para este autor (1998: 47), ante este problema, la teoría constitucional más reciente no busca soluciones debido al olvido de la teoría del poder constituyente como máxima expresión de la soberanía popular y del principio democrático³⁴⁶.

Es un hecho, como afirma RAMÍREZ JIMÉNEZ (1999), “la existencia en la diaria práctica política de los grupos de presión o de intereses. Su labor es evidente, pese a la ignorancia que sobre su existencia muestran los ordenamientos constitucionales. La excepción está en la Ley federal de Estados Unidos que, distinguiendo entre el *old lobby* y el *new lobby*, ha reconocido y regulado la actuación de estos grupos en las Cámaras de dicho país. En los contextos europeos, subsiste la resistencia a su reconocimiento (como antaño la había con los partidos) por poseer una concepción de la decisión política como “algo por encima de grupos””.

I.4.2.2.5. Actos del jefe del Estado

Hay que distinguir entre forma parlamentaria y forma presidencial de gobierno. En esta última, el control parlamentario se ejerce sobre el jefe del Estado porque también es la cabeza del ejecutivo. La situación cambia en la forma parlamentaria. Coincidimos con AMATO en distinguir, en este caso, tres tipos de actuaciones del jefe del Estado. Para comenzar, los actos sólo formalmente presidenciales o regios pueden ser controlados parlamentariamente ya que son atribuibles a quien los refrenda. Éste es casi siempre un miembro del gobierno y acaba por convertirse en el sujeto pasivo del control. En segundo lugar, los actos que cuenten con un concurso de voluntades del presidente del ejecutivo y del presidente de la república o rey también son controlables en la medida que el gobierno está participando en la realización de esos hechos³⁴⁷. En tercer lugar, no cabe

changeantes”.

³⁴⁵ Cfr. PEDONE, A. (1975: 121).

³⁴⁶ Coincide BASSO, L. (1975: 162 y 163).

³⁴⁷ Así, los discursos del Rey de España en el extranjero son objeto de refrendo tácito, cfr. GONZÁLEZ - TREVIJANO, P. (1998: 191 y 242).

control parlamentario (siempre en el sentido estricto que defendemos) sobre los actos sustancialmente presidenciales o regios pues, además de carecer de fundamento constitucional expreso, no servirían para evitar excesos del poder ejecutivo³⁴⁸.

Dentro de este tercer bloque, en nuestro país debemos incluir la propuesta de candidato a presidente del gobierno (art. 99. 1 CE, también en Alemania -arts. 58 y 63. 1 de la Constitución-), la composición de los miembros de la Casa del Rey (art. 65. 2 CE) y la distribución de la cantidad asignada por los Presupuestos Generales del Estado (art. 65. 1 CE). En Italia, el nombramiento de presidente del consejo de ministros (art. 92, II CI), de Senadores vitalicios (art. 59, II), de un tercio de los miembros de la *Corte Costituzionale* (art. 135, I), el reenvío de leyes (art. 74, I), la disolución de las cámaras (art. 88, I) y la disolución de los consejos regionales (art. 126). En Francia, reenvío de leyes (art. 74, I Constitución francesa), disolución de las cámaras (art. 12, I), poderes extraordinarios en caso de amenaza grave para el Estado (art. 16), la existencia de debate parlamentario sobre los mensajes del presidente de la república a las cámaras está prohibida (art. 18, I), legitimación activa en los procesos constitucionales y en el nombramiento de un tercio de los miembros del consejo constitucional (art. 56, I).

AMELLER (1964: 67) relata cómo durante la IV República era posible preguntar e interpellar al gobierno sobre los actos o discursos del jefe del Estado ya que éste no podía actuar sin la asistencia de un miembro del ejecutivo. En el régimen francés actual, la atribución al Presidente de la República de determinados ámbitos de decisión hace que no pueda ejercerse el control parlamentario sobre los ministros en relación con esas materias³⁴⁹.

Los actos del jefe del Estado, por tanto, sólo son objeto de control parlamentario en la medida en que intervenga en ellos la voluntad o la responsabilidad de un miembro del ejecutivo.

MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 813) consideran que tampoco se puede ejercer el control parlamentario sobre la participación del gobierno en los actos regios o presidenciales puesto que no puede haber controles que “puedan afectar a la suprema magistratura de la nación a la que es imposible poner en cuestión, dada su irresponsabilidad política”. Creemos que estos autores confunden el objeto del control. Si éste es la

³⁴⁸ Cfr. AMATO, G. (1968: 41 a 47).

³⁴⁹ BURDEAU, G. (1976: 174, n. 341) critica que “*l'exercice, par le Président de la République, de certaines compétences gouvernementales paralyse le contrôle parlementaire du fait de l'irresponsabilité du chef de l'État*”.

actividad gubernamental, aunque sea adherida a o refrendante de un acto del jefe del Estado, éste no se convierte en sujeto pasivo de la fiscalización.

Constitucional y reglamentariamente, además, sólo se prevé el control sobre el gobierno, en el que, actualmente, no cabe incluir al jefe del Estado.

I.4.2.2.6. Materias clasificadas como secretas

Es indudable que, entre los lugares de dudosa accesibilidad para el parlamento, el caso del secreto de Estado es el más problemático. Ello se debe a que el mantenimiento deliberado, por parte del ordenamiento jurídico, de ámbitos de exclusivo conocimiento del ejecutivo y, en concreto, de las personas que por razón de su cometido estén autorizadas, puede causar recelo en un Estado al que cada vez se le exige mayor transparencia.

Es una exigencia lógica de todo Estado que la defensa nacional no sea objeto de conocimiento público ya que, en caso contrario, el resto de Estados podrían constituir una amenaza para la misma existencia del primero. Del mismo modo, en aquellos países en que existe algún tipo de terrorismo local, la seguridad interior del Estado se transforma en una materia tan sensible como la defensa nacional frente al exterior. Tampoco en este caso cabe publicitar, más que a grandes rasgos, la manera en que están dispuestas las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado³⁵⁰. Como corresponde a la importancia de tales materias, el descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional se encuentran recogidos en las leyes penales³⁵¹.

La imposibilidad de revelar ciertos aspectos de estas materias abarca a personas obligadas por su cargo, periodistas y resto de los ciudadanos. La duda radica en saber si también afecta a la información y al control parlamentario. El problema, en lo que nos afecta, radica en conciliar la seguridad del Estado con la inexistencia de ámbitos de la actuación del ejecutivo exentos de fiscalización parlamentaria. Tal ajuste sólo parece posible sacrificando parte del contenido de uno de los dos bienes constitucionales. A favor de la restricción del poder de control juega un argumento político: quien fiscaliza al

³⁵⁰ Cfr. SÁINZ MORENO, F. (1994: 85 a 87) y GARCÍA MAHAMUT, R. (1996: 224). Para FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (1999: 3), el “secreto oficial es una importante excepción al principio democrático cuyo fundamento reside en la potestad de dirección política del art. 97 de la Constitución”.

ejecutivo trata de desprestigiarlo o de apoyarlo públicamente de cara a los próximos comicios, corriéndose el riesgo de divulgar, en el juego político, secretos de Estado que afecten a la seguridad o a los intereses colectivos.

En contra de extender la limitación al parlamento se cita en España el art. 109 CE ya que, al no establecer reserva alguna sobre materias que puedan ser objeto de información por el parlamento, se deduce que no caben límites, por razón de secreto, a la hora de ejercer una actividad superior a la información como es la de control³⁵². De todas formas, este argumento no es concluyente ya que, siendo cierto que el art. 109 CE no excluye ninguna materia en cuanto a la recepción de información por parte de las cámaras, ello no vincula a las eventuales limitaciones que se establezcan en el uso de esa información. Podría plantearse, por ejemplo, el caso de que los parlamentarios pudieran recibir información, pero no utilizarla en los procedimientos específicos de control. Podría autorizarse la recepción de información y prohibirse las preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación en materias relativas a la seguridad del Estado.

La accesibilidad ilimitada se contenía en la regulación previa (Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los secretos oficiales -art. 10. 3- y su modificación por la Ley 48/1978, de 7 de octubre)³⁵³. Esta normativa, sin embargo, se remite a los reglamentos parlamentarios. El RCD permite que el Gobierno pueda alegar “razones fundadas en Derecho” para negar la facultad parlamentaria de “recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas” (art. 7).

Estas razones fundadas en Derecho pueden provenir, a juicio de SÁINZ MORENO (1991: 2959) y CANO BUESO (1997a: 10 y 11), de una autolimitación del parlamento (ley que imponga el deber de secreto) o de una limitación constitucional (intimidad, propia imagen, secreto de las comunicaciones, entre otras).

En todo caso, la restricción del poder de control de los parlamentarios no puede vaciar de contenido la función que han de desempeñar (STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ Tercero).

³⁵¹ Libro II, Título XXIII, Capítulo III, Sección 1ª (arts. 598 a 603) del Código Penal español, arts. 53 a 56 del Código Penal Militar español, arts. 411. 4 a . 8 del Código Penal francés, arts. 255, 256, 259 y 261 a 263 del Código italiano y arts. 94 y 97 a del alemán. Cfr. JUANES PECES, Á. (1998: 4).

³⁵² Cfr. AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 91).

³⁵³ Mediante esta última norma, el art. 10. 2 de la Ley reguladora de secretos oficiales queda redactado así: “La declaración de “materias clasificadas” no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas”.

CANO BUESO (1997a: 12), acertadamente, escribe: “La exención o limitación de una parcela de la Administración al control parlamentario supone en el terreno de los principios que rigen nuestro sistema constitucional un sacrificio de enorme magnitud jurídica. Por ello deben agotarse, razonablemente, las vías para dotar al diputado o al órgano la documentación requerida”.

Esta tarea de limitación parlamentaria ha sido abordada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de junio de 1992 (que deroga la de 18 de diciembre de 1986)³⁵⁴. La norma distingue tres supuestos en razón de la calificación que da el gobierno a la información sensible:

a) Si la materia ha sido declarada como clasificada, sólo pueden acceder a ella las comisiones y uno o más grupos parlamentarios que comprendan, al menos, la cuarta parte de los miembros del Congreso (punto segundo de la Resolución).

b) Cuando la materia ha sido calificada de secreta, puede conocerla un diputado por cada grupo parlamentario. Los diputados en cuestión serán elegidos por el pleno de la cámara por mayoría de tres quintos (punto tercero, I). El criterio principal parece ser la confianza que el diputado merece a toda la cámara, pero la misma Resolución desmiente tal interpretación. Lo decisivo es contar con el respaldo de un grupo parlamentario ya que cuando “alguno de los Diputados dejase de pertenecer (...) al Grupo parlamentario por el que fue elegido, se procederá a la elección de un sustituto” (punto tercero, II).

De todas maneras, SÁINZ MORENO (1991: 2971) constata que “parece existir un acuerdo tácito para no aplicar esta Resolución. Ni en la Tercera Legislatura ni en la actual (...) se han designado los diputados habilitados para conocer la documentación secreta, pese a que se ha dado el presupuesto para ello, al invocarse el secreto para denegar algunas respuestas”.

c) En el caso de que la materia lleve el atributo de reservada, el gobierno sólo informará a los portavoces de los grupos parlamentarios (punto cuarto).

Dos excepciones se contemplan en la Resolución:

- El gobierno podría pedir a la mesa que la información solicitada sea facilitada exclusivamente al presidente de la cámara (punto quinto).

- El ejecutivo está facultado para solicitar que la información se dé en sesión secreta en comisión (punto sexto).

³⁵⁴ Cfr. PÉREZ - SERRANO JAÚREGUI, N. (1990: 289 y ss.).

Comprobamos, pues, que el gran sacrificio de la normativa sobre secretos oficiales es el parlamentario individual. Precisamente, tal circunstancia fue objeto de recurso de amparo, pero la materia no fue abordada en la STC correspondiente (118/1988, de 20 de junio).

Desde la perspectiva del Derecho comparado, el art. 109 CE es insólito. En Alemania, Francia e Italia hay que acudir a la interpretación para otorgar al parlamento el derecho a disponer de información suficiente para ejercer el control del gobierno³⁵⁵.

También es interesante el debate acerca de si los parlamentarios pueden revelar lo que conocen a través de los procedimientos establecidos en la citada Resolución. Como señala CANO BUESO (1997a: 31), se han dado casos de diputados ofreciéndose a los jueces para aportar datos que conocieron en información secreta por parte del Ministerio de Defensa. VEGA GARCÍA (1998a: 812) opina que “en el orden práctico el mantenimiento del secreto parlamentario suele resultar imposible”, dado que participan a veces centenares de personas en las informaciones reservadas. Los miembros de las cámaras, sin embargo, están obligados a no revelar actuaciones que hayan sido declaradas secretas (arts. 16 en relación con 63 y 64 RCD). El quebrantamiento del deber de secreto puede conllevar una sanción parlamentaria (art. 99. 1. 2º RCD).

Cabe preguntarse, con VEGA GARCÍA (1998a: 813) hasta qué punto el RCD puede impedir el ejercicio de la libertad de expresión del diputado, cuyo *status* es muy distinto al del funcionario. En todo caso, para este mismo autor (1998a: 813 y 814) el problema carece de trascendencia puesto que cuando “la violación del secreto empieza a producir sus efectos, no es en el momento en que el parlamentario infringe sus obligaciones, sino cuando los medios de comunicación social dan cuenta de las deliberaciones consideradas secretas”, de modo tal que la sanción reglamentaria no puede aplicarse a los medios.

Nada se regula sobre este deber en la Cámara Alta, pero hay que entenderlo implícito por la misma posibilidad de que se celebren sesiones secretas (arts. 22. 3, sobre la petición de suplicatorio, y 75. 2 RS, sobre incompatibilidades, de nuevo suplicatorios y cuestiones personales de los senadores)³⁵⁶.

³⁵⁵ En Italia, si hay controversia entre el gobierno y el parlamento, negándose el primero a proporcionar información al segundo, la decisión se toma por el *Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*, creado por la Ley nº 281, de 24 de octubre de 1977 y compuesto por diputados y senadores, cfr. SÁINZ MORENO, F. (1991: 2952 y n. 99).

³⁵⁶ En este sentido, SÁINZ MORENO, F. (1991: 2883).

En Italia, AMATO (1968: 63 a 79) opina que el secreto sólo se puede levantar ante una específica comisión de investigación y no ante una pregunta.

Para concluir, hay que destacar que las restricciones, tanto de derecho como de hecho, sufridas por el control parlamentario son magnificadas en ocasiones por el gobierno aplicando laxamente la prohibición y negándose a aportar datos sobre hechos que, en una recta interpretación de la norma, no encajarían en la excepción alegada³⁵⁷.

I.4.2.2.7. Otros campos

I.4.2.2.7.1. Gobierno de las universidades

A pesar de formar parte de la administración, los titulares de los órganos de gobierno de las universidades no están sujetos a ningún tipo de control parlamentario ya que la Constitución garantiza su autonomía (art. 27. 10 CE), articulándose en la Ley de Reforma Universitaria algunas técnicas que pueden catalogarse de control interorgánico (así, art. 18).

Ello no obsta para que las competencias que el gobierno ostenta en materia universitaria sí sean objeto de fiscalización parlamentaria³⁵⁸.

I.4.2.2.7.2. Administración electoral

Está vedada al control político y sólo se somete al jurisdiccional. Ello se deduce de su función de “garantizar (...) la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad” (art. 8. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General)³⁵⁹.

I.4.2.2.7.3. Contabilidad de los empresarios

³⁵⁷ Cfr. ALMENDROS MANZANO, A. M. (1994: 112).

³⁵⁸ Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2045).

³⁵⁹ Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2047).

En contraste con la posibilidad de control parlamentario sobre las empresas públicas, el art. 32. 1 del Código de Comercio español establece: “La contabilidad de los empresarios es secreta, sin perjuicio de lo que se derive de lo dispuesto en las Leyes”. El fundamento de esta disposición es evitar el perjuicio que la revelación de la contabilidad de una empresa causaría en relación con sus competidores³⁶⁰. Por tanto, la contabilidad de las empresas (públicas o no) que actúen en régimen de competencia se encuentra al margen del control parlamentario.

De todas formas, como expresa el propio art. 32. 1 del Código de Comercio, una ley puede disponer el conocimiento de las citadas cuentas³⁶¹ y, dado el carácter asimilado a la ley de los reglamentos parlamentarios³⁶², podría habilitarse en un futuro el control parlamentario de la contabilidad de las empresas públicas en régimen de competencia.

I.4.3. PARÁMETRO, COMPARACIÓN Y JUICIO

Una vez delimitados tanto los sujetos activo y pasivo como el objeto de la fiscalización parlamentaria, el siguiente paso es estudiar concretamente en qué consiste la estricta actividad del controlador. La fiscalización supone la realización de una comparación entre el comportamiento del sujeto pasivo y lo que el sujeto activo opina sobre la forma y la oportunidad de aquél. GARRORENA MORALES (1998: 439) coincide con esta afirmación. Es evidente la necesidad de que sujeto activo y pasivo no sólo no coincidan en la misma persona o grupo, sino que tampoco lo hagan políticamente. Por eso este autor señala, con acierto, que “la actual tendencia a la aproximación ideológica entre las distintas fuerzas políticas que operan en las democracias de nuestro tiempo no ayuda a que la función de control tenga hoy un fondo sólido sobre el cual apoyar su necesaria distancia”.

El parámetro con el que el comportamiento gubernamental es comparado se caracteriza por tres rasgos profundamente relacionados:

³⁶⁰ Cfr. ALMENDROS MANZANO, A. M. (1994: 99).

³⁶¹ P. ej., cuando así lo exija la instrucción de un proceso penal (arts. 573 a 577 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

³⁶² Así, STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3 A.

a) Subjetividad. El parámetro utilizado para controlar es político y, por tanto, variable según de quién proceda y cambiante asimismo a tenor de las circunstancias³⁶³. De ahí que RUBIO LLORENTE (1993a: 254), acertadamente, niegue que el parámetro sea cosa distinta de la que ha inspirado la actuación controladora. De esta característica se desprende también que una minoría parlamentaria puede censurar públicamente lo que el gobierno realiza en cierto ámbito incluso estando de acuerdo con él, sólo porque la finalidad de tal minoría es erosionar la buena imagen del ejecutivo.

El control parlamentario con base en los intereses personalísimos de uno o varios miembros de la asamblea, sin embargo, constituye una perversión en la utilización de la institución (véase p. 217). De la misma manera, existen preguntas “preparadas” por el gobierno de forma que un parlamentario de la mayoría interroga sobre una actuación para que el ministro correspondiente pueda resaltar una brillante actuación que, hasta entonces, había pasado inadvertida para los medios de comunicación³⁶⁴.

En definitiva, como dice COBREROS MENDAZONA (1991: 2130), “lo que en el fondo se pone en tela de juicio no son tanto las acciones individualmente consideradas que se hayan podido realizar cuanto la idoneidad misma del sujeto que las ha realizado”.

b) Discrecionalidad. El término de comparación se puede componer de normas o principios jurídicos y también de criterios políticos³⁶⁵. KUNIG (1994: 258), refiriéndose a Alemania, opina, con razón, que “el Parlamento controlador mide con su propio criterio al Gobierno. Si el Gobierno actúa conforme a Derecho es algo que, en su caso, decidirán los Tribunales”.

Esta es una nueva constatación de la naturaleza política del control parlamentario³⁶⁶. En el campo del Derecho, la discrecionalidad nunca puede ser total, siempre ha de fundarse en los principios de legalidad y racionalidad, cuanto menos. La fiscalización parlamentaria, sin embargo, utiliza parámetros completamente discrecionales. La asamblea o el miembro individual de la misma puede valorar lo realizado por el ejecutivo con absoluta libertad. No cabe sujetar el control a medidas tales como el programa sobre el que

³⁶³ Cfr. COBREROS MENDAZONA, E. (1991: 2130).

³⁶⁴ Cfr. RUIZ ROBLEDO, A. (1998: 107).

³⁶⁵ Cfr. PÉREZ CALVO, A. (1978: 238). Como dice LINDE PANIAGUA, E. (1998: 113), “el control judicial es un control de legalidad o de constitucionalidad, mientras que el de las Cortes es un control de índole *política*, aunque éste pueda tener un contenido estrictamente jurídico”.

³⁶⁶ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1986: 15; 1995: 164), RODRÍGUEZ ZAPATA, J. (1996: 431) y ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1216).

se otorgó la confianza al equipo gubernamental³⁶⁷, las normas vigentes, las costumbres constitucionales, las nuevas demandas sociales, etc³⁶⁸. No podemos coincidir, por tanto, con GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO y MARÍN RIAÑO (1988: 746), quienes defienden que el parámetro del control parlamentario es exclusivamente normativo. De todas formas, su posición es un tanto confusa en cuanto en el término *normativo* incluyen no sólo las disposiciones legislativas sino también las máximas políticas.

c) Ello implica que el parámetro no tiene por qué ser preexistente a la actividad del gobierno que se está fiscalizando³⁶⁹. CHIMENTI (1974: 231 a 233) se pronuncia en contra de este rasgo. Para este autor es conveniente que el sujeto pasivo conozca previamente los criterios conforme a los cuales será valorada su actuación, además, así podrá colaborar con el controlador en la salvaguardia de ciertos valores³⁷⁰. Llevando al límite tal criterio, FERRARI (1956: 246 y 247) considera que el parámetro ha de ser previo al control, por lo que excluye a las preguntas y a las interpelaciones del conjunto del control par-

³⁶⁷ Así, MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES, J. M. (1985: 162) y GARCÍA ROCA, J. (1995: 172). Coincidimos con PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 58), para quien “afirmar la existencia de un parámetro que habría que identificar con el programa que ha suscitado la confianza de la cámara, desde el cual esa misma cámara enjuicia al gobierno, de forma que, llegado un momento de la legislatura, esa cámara decidiese que el gobierno se ha apartado del parámetro, es decir de su programa y, en consecuencia, interpusiese la moción de censura para derribarlo, no deja de ser una imagen formal que poco tiene que ver con la realidad. Desconoce esa imagen que también la mayoría usa los instrumentos de control para demostrar que el gobierno cumple su programa, o para demostrar que si lo incumple es porque ha rectificado a tiempo; y desconoce, asimismo, que los parámetros de la oposición, de las diferentes oposiciones, son distintos, con lo que la acción de gobierno siempre podrá ser objeto de valoraciones distintas y opuestas, también por las oposiciones”.

³⁶⁸ Discrepamos, por tanto, de VERGOTTINI, G. (1997: 49) cuando señala que el parámetro de control de los miembros de la mayoría es el programa de gobierno y sus actualizaciones. Para CHIMENTI, C. (1974: 234 a 238) el parámetro del control parlamentario es el *indirizzo politico* de mayoría. De acuerdo con él, MORETTI, R. (1992: 412). El parámetro que utiliza la minoría sería, por consiguiente, solamente el programa alternativo de los partidos de la oposición. Ni siquiera se puede considerar que el *indirizzo politico* es el parámetro de control. Como acertadamente establece FILIPPETTA, G. (1991: 4254 y 4255), para que aquello fuese posible habría, en primer lugar, que establecer la normatividad del *indirizzo*. Por otra parte, “*si dovrebbe riconoscere che l’opposizione controlla il Governo in quanto sottolinea a fini propagandistici l’incoerenza dell’azione governativa rispetto all’indirizzo concordato con la maggioranza parlamentare. Senonché questa descrizione del ruolo di controllo dell’opposizione contrasta con l’effettiva esperienza parlamentare, nell’ambito della quale anche (...) l’opposizione non ha mai rinunciato a tentare di svolgere un’azione correttiva dell’indirizzo maggioritario e ha esercitato la funzione di garante della coerenza dell’azione governativa rispetto all’indirizzo maggioritario soltanto per le parti di questo che coincidevano con l’indirizzo della stessa opposizione*”.

³⁶⁹ Así, GARRORENA MORALES, Á. y MONTORO FRAGUAS, A. (1990: 98). Para FILIPPETTA, G. (1991: 4253 y 4254), el control parlamentario “*si configura come controllo svincolato da un parametro pre-determinato, ovvero come controllo condotto sulla base di criteri sempre disponibili per il controllo-re, nel senso di sempre interpretabili in maniera assolutamente libera, perché fondata su ragioni di opportunità politica e non sottomessa alle regole sull’interpretazione ed applicazione delle norme*”.

³⁷⁰ Del mismo modo, RESCIGNO, G. U. (1990: 397 y 398).

lamentario, pues aquéllas tienen un término de parangón mutable. PACE (1973: 104 y 105), en esta línea, excluye las comisiones de investigación de los medios para efectuar control parlamentario.

Además de la contradicción que supone excluir del control instrumentos tan importantes como la actividad rogatoria y la comisión de investigación, opinamos que el problema sobre la preexistencia o no del parámetro es ficticio desde el momento en que partimos de la discrecionalidad del controlador. Por otro lado, parece imposible que el Estado, aparte de tener normativizado el control judicial (como no podía ser de otra forma en un Estado de derecho), reglamentase también el político, precisamente aquí radica una de las diferencias entre los dos tipos de fiscalización³⁷¹.

El electorado podría ser considerado como un elemento más puesto que todo instrumento de control conlleva publicidad dirigida a aquél. El estudio de la influencia de este tercer sujeto en la relación parlamento - gobierno cae, no obstante, en el ámbito de la Ciencia Política y de la Sociología. Queremos aclarar que, en todo caso, sería un error abordar la actividad rogatoria desde una mera perspectiva jurídica, por ello el lector ha encontrado y seguirá haciéndolo, numerosas referencias a ese elemento, jurídicamente opaco pero políticamente diáfano, que es el electorado³⁷².

³⁷¹ Cfr. BLAMONT, E. (1950: 402).

³⁷² Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 689).

CAPÍTULO II

ACTIVIDAD ROGATORIA: DEFINICIÓN, ANTECEDENTES, FUNCIONES Y PROTECCIÓN

II.1. DEFINICIÓN

El concepto de actividad rogatoria de las asambleas incluye los institutos de las preguntas y las interpelaciones³⁷³.

En cuanto a la distinción -clásica en nuestro constitucionalismo y que llegó hasta los Reglamentos provisionales de 1977- entre ruegos y preguntas, podemos afirmar, con ÁLVAREZ CONDE (1990: 444) que “los primeros suelen expresar una aspiración o deseo, que no siempre tiene que deducirse del contenido de las preguntas. Por ello, la diferencia práctica entre los mismos es irrelevante, habiendo desaparecido de la actual regulación parlamentaria”.

La pregunta es el acto parlamentario a través del cual un miembro del parlamento pide a un componente del gobierno las explicaciones necesarias sobre un punto determinado de la actividad de éste. Tras la respuesta, quien interrogó valora tanto ésta como la actuación concreta que originó la pregunta.

La interpelación es el acto parlamentario en el que uno o varios miembros de la asamblea solicitan a un componente del gobierno explicaciones sobre una de las directrices de política general que éste desarrolla. Tras la respuesta, quien interpeló valora tanto ésta como la directriz que dio pie a este procedimiento de control. Todo ello puede desembocar en una moción que involucra a toda la cámara. Ésta decide si emanar nuevas directrices o si, por el contrario, apoyar la línea política del ejecutivo que estaba en discusión.

³⁷³ En Alemania se conoce como *Interpellationrecht* tanto la posibilidad de plantear preguntas (*kleine Anfrage* y *kurze mündliche Anfrage*) como la de presentar interpelaciones (*Grosse Anfragen*), cfr. STERN, K. (1997: 778 y 779).

De lo expuesto hasta aquí, podemos confirmar que **la actividad rogatoria es una de las manifestaciones del control parlamentario. A través de ella, los miembros individuales de la cámara tienen la posibilidad de fiscalizar al ejecutivo, tanto sobre actuaciones determinadas, como sobre una cuestión de política general.**

II.2. ANTECEDENTES

Si nos remontamos a los reinos europeos existentes en el siglo XI, comprobaremos que era común que los monarcas contasen con un consejo de personas de su estrecha confianza y que tenía como finalidad asesorarle³⁷⁴.

Paulatinamente, este pequeño grupo de apoyo al monarca comenzó a incluir a más personas, a tener más influencia y a pedir explicaciones sobre las decisiones regias, en particular sobre el destino de las crecientes exacciones financieras³⁷⁵.

Tal inspección se realizaba a través de preguntas. Éstas tenían un cauce procedimental establecido por la costumbre y se dirigían directamente al rey o bien a sus consejeros más inmediatos. El lugar en el que se planteaban las preguntas era la asamblea, que no tardaría en recibir el nombre de parlamento y en reunirse con cierta periodicidad.

La primera pregunta parlamentaria de la que existe constancia escrita se desarrolló en la Cámara de los Lores británica el 9 de febrero de 1721³⁷⁶.

Este hecho justifica que nos ocupemos de la evolución de la actividad rogatoria en Gran Bretaña, en primer lugar, para después analizar su desenvolvimiento en otros Estados de Europa, como Alemania, Francia, Italia y España.

II.2.1. REINO UNIDO

Las preguntas tienen una existencia mucho más prolongada que la de su constatación escrita en 1721³⁷⁷. Formalmente, sin embargo, sólo conocemos su desarrollo desde esa fecha. Hasta 1783 no se reconocerá por escrito el derecho de los miembros de la Cámara de los Lores a formular preguntas a los ministros³⁷⁸.

³⁷⁴ Cfr. COBBETT, W. (1806: v. 1, 1).

³⁷⁵ Cfr. WHITE, A. B. (1908: 58).

³⁷⁶ Cfr. BIFFEN, J. (1989: 39) e IRWIN, H. y otros (1993: 23). Para un análisis más detallado, véase HOWARTH, P. (1956: 11 a 15).

³⁷⁷ Cfr. TODD, A. (1886: 921).

³⁷⁸ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 54) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 115).

Durante el siglo XVIII no es frecuente el planteamiento de preguntas parlamentarias³⁷⁹. Es posible que esta extraordinariedad en su uso sea una de las causas del enorme prestigio del que siempre han disfrutado las preguntas como medio de fiscalización en Gran Bretaña.

En 1833 se comienza a comunicar con antelación las preguntas al ministro correspondiente³⁸⁰.

A medida que desaparecen las peticiones que dirigen los particulares a sus representantes, más se desarrolla la actividad rogatoria en sede parlamentaria. La primera pregunta de la que se tiene noticia impresa en la Cámara de los Comunes data de 1835³⁸¹.

Desde el principio las preguntas tenían por finalidad pedir datos y controlar la gestión de un aspecto de la política pública. En numerosas ocasiones, sin embargo, se utilizaban con un argumento de interés meramente personal del parlamentario. En ningún caso devenían en un juicio sobre la obra general del gobierno.

En el siglo XIX las preguntas se erigen en uno de los pocos instrumentos de control que el parlamentario posee. A este dato se añade la ausencia de responsabilidad política de los miembros del gabinete, lo cual otorga mayor relevancia política a la actividad rogatoria. Así, en 1849 el sistema de preguntas se transforma en procedimiento autónomo puesto que una parte de una sesión se dedicó a su examen³⁸². A partir de 1854, el Parlamento reserva siempre parte de su tiempo al planteamiento de preguntas (*question time*)³⁸³. En 1873 ya existían las repreguntas³⁸⁴.

Durante el siglo XIX las preguntas no sólo se dirigían a los ministros, sino también a los ex-ministros, al jefe de la oposición y a otras personas que representaban intereses especiales, como los miembros de comisiones legislativas o el arzobispo de Canterbury³⁸⁵.

³⁷⁹ Así, p. ej., hasta el 28 de noviembre de 1803, no coinciden dos preguntas en la misma sesión.

³⁸⁰ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 115).

³⁸¹ Cfr. BOSSOM, A. C. (1965: 26).

³⁸² Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 755).

³⁸³ Cfr. AMELLER, M. (1964: 11).

³⁸⁴ Cfr. IRWIN, H. y otros (1993: 48).

³⁸⁵ Cfr. TODD, A. (1886: 923). Éste precisa (1886: 923 y 924) que “*il diritto però di muovere interrogazioni ai membri di una delle Camere non appartenenti al ministero, è strettamente limitato agli argomenti che si riferiscono a misure o determinazioni speciali pendenti avanti al Parlamento, in cui dessi siano interessati*”.

El número de preguntas creció rápidamente en la segunda mitad del siglo XIX. Eran doscientas en 1850 y entre cuatromil y cincomil en la última década de ese siglo. La explicación parece encontrarse en la prolífica actividad rogatoria de los parlamentarios irlandeses, que preguntaban sobre sucesos locales y triviales, así como en la extensión de los territorios británicos, que conllevaba la obligación de los representantes de aquellos lugares de dar evidencias públicas de sus actividades³⁸⁶.

En pocos años el desarrollo es tan veloz que surge el problema de poner límites al derecho de preguntar. La primera regulación de este tipo se realiza en la Cámara de los Comunes el 7 de marzo de 1888. Una de las nuevas normas prevé formalmente (se venía realizando ya en la práctica) la obligación de avisar antes de cada sesión al ministro al que iba a dirigirse una pregunta³⁸⁷.

En 1902 se introduce el sistema de respuestas escritas para aligerar la carga de las sesiones³⁸⁸, aunque ya desde 1866 se respondían por escrito las preguntas que no contestaba oralmente el ministro en el tiempo señalado³⁸⁹. Hay que resaltar, pues, que mientras el procedimiento de pregunta oral surgió espontáneamente, la pregunta con solicitud de respuesta escrita tiene su origen en normas parlamentarias *ad hoc* y su fundamento en el colapso de las sesiones que causaba el enorme número de preguntas³⁹⁰. Es discutible la esencia parlamentaria del procedimiento escrito puesto que, como señala AMELLER (1964: 23), no concuerda con el principio que considera al Parlamento como un lugar de deliberación³⁹¹.

También en 1902 se insiste en la formalización del aviso requerido y se establece la obligación de fijar los días de respuesta a las preguntas³⁹².

En 1906 se determina que las preguntas no respondidas oralmente por falta de tiempo han de tener respuesta escrita, que se publica en el *Hansard* (boletín de la asamblea)³⁹³.

³⁸⁶ Cfr. CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 29 y 30).

³⁸⁷ Cfr. IRWIN, H. y otros (1993: 34 y 35). Detalladamente, véase CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 17 a 22).

³⁸⁸ Cfr. AMELLER, M. (1964: 12).

³⁸⁹ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 756).

³⁹⁰ Cfr. AMELLER, M. (1964: 25).

³⁹¹ “*La procédure écrite n’est pas d’essence parlementaire. (...) elle constitue surtout un moyen de travail commode au sein des Assemblées et n’entame pas le principe fondamental selon lequel le Parlement est, avant tout, un lieu de délibérations*”.

³⁹² Cfr. IRWIN, H. y otros (1993: 36 y 37) y CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 22 a 25 y 77 a 80).

El número de preguntas crece rápidamente desde 1960 y, particularmente, desde 1985. De hecho, la cifra apenas habría variado desde 1906 hasta 1950³⁹⁴.

La interpelación, el otro instrumento de la actividad rogatoria, es desconocida en el sistema inglés³⁹⁵. Solamente se prevé que una pregunta pueda conducir a debate cuando el interrogante la acompañe de una *motion for an adjournment*.

II.2.2. ALEMANIA

La Constitución de 1871 no contenía normas sobre interpelaciones. Éstas se recogían en los reglamentos de las cámaras. Las interpelaciones no eran más que preguntas fuera del orden del día. Debían entregarse a la presidencia de la cámara con la firma de treinta parlamentarios. La presidencia las pasaba por escrito al canciller y en la sesión siguiente le invitaba a que dijese si pensaba contestar y en qué día. No era obligatorio, pues, atender las interpelaciones³⁹⁶.

En cuanto a la Constitución de Weimar, no menciona las interpelaciones. Hay que acudir al Reglamento del Reichstag (arts. 55 y ss.), que establece la obligación de que las interpelaciones se dirijan por escrito a la presidencia de la cámara. Deben llevar las firmas de treinta diputados, que pueden diferenciarse entre interpelantes y los que dan su apoyo. Sólo los primeros tendrán derecho al uso de la palabra en la réplica³⁹⁷. La interpelación se traslada al gobierno y se le pregunta por escrito si la acepta y cuándo quiere contestar. Se inscribirá en todo caso en el orden del día de la cámara si pasan dos semanas sin que el gobierno lo haga³⁹⁸. Si lo piden cincuenta parlamentarios, se abrirá un debate tras la respuesta del ejecutivo³⁹⁹.

³⁹³ Cfr. IRWIN, H. y otros (1993: 48).

³⁹⁴ Cfr. NORTON, P. (1993: 5 y 1993b: 96).

³⁹⁵ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 865).

³⁹⁶ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 130 y 131).

³⁹⁷ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 131).

³⁹⁸ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 131) y OGG, F. A. (1947: 666).

³⁹⁹ Cfr. OGG, F. A. (1947: 666).

Las preguntas parlamentarias (*kleine Anfragen*) aparecen en Alemania en 1912⁴⁰⁰. Se reservaba para su desarrollo oral una hora los jueves y otra los viernes⁴⁰¹. Cabía la posibilidad de plantear preguntas suplementarias, aunque se utilizó poco esta facultad⁴⁰².

El número de preguntas que solicitaban respuesta escrita creció rápidamente y durante la República de Weimar hubo que introducir restricciones reglamentarias. En este sentido, desde 1922 el sujeto activo había de contar con el apoyo de quince miembros. Además, las respuestas eran enviadas al presidente de la cámara en los catorce días siguientes a su planteamiento. Solamente si este plazo no se respetaba la pregunta podía desarrollarse en pleno⁴⁰³.

Ello provocó que las preguntas se convirtiesen siempre en cuestiones con respuesta escrita, desapareciendo en la práctica las preguntas con respuesta oral⁴⁰⁴.

Éstas no volvieron a utilizarse hasta el 23 de enero de 1952⁴⁰⁵. Dichas cuestiones orales se dirigían a los ministros al comienzo de una sesión al mes, durante una hora. Se permitían dos preguntas suplementarias⁴⁰⁶.

En 1960 se produce una importante reforma reglamentaria que introduce la pregunta urgente⁴⁰⁷. Desde ese mismo año se permite que cada sesión plenaria se abra con una hora de preguntas orales y que otros parlamentarios, distintos del sujeto activo, realicen preguntas suplementarias⁴⁰⁸.

⁴⁰⁰ “Up to then there had been no opportunity for individual questioning, the only instrument being the Grosse Anfrage or interpellation” -JOHNSON, N. (1962-1963: 24)-.

⁴⁰¹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 81).

⁴⁰² Cfr. JOHNSON, N. (1962-1963: 24).

⁴⁰³ Cfr. JOHNSON, N. (1962-1963: 24).

⁴⁰⁴ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 81).

⁴⁰⁵ JOHNSON, N. (1962-1963: 23) señala tres razones por las que se reintroduce este tipo de pregunta: “First it was felt that the Member of the Bundestag should have additional opportunities for obtaining information from Ministers on specific and limited problems in the sphere of administration (...). Second, in the exceptional circumstances of the reconstruction of German democratic institutions, many parliamentarians were anxious to derive benefit from the experience of other systems, and amongst these British one enjoyed high prestige (...). Third, it was hoped that the introduction of oral questions would help to enliven the proceedings of the Bundestag, and, to use current jargon, help to give it a better popular image”.

⁴⁰⁶ Cfr. JOHNSON, N. (1962-1963: 25).

⁴⁰⁷ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1982: 83).

⁴⁰⁸ Cfr. JOHNSON, N. (1962-1963: 25).

II.2.3. FRANCIA

La interpelación es de origen francés. Su existencia formal comienza con el Decreto de 21 de julio de 1791 y la Constitución de 3 de septiembre de ese mismo año⁴⁰⁹.

El derecho de interpelación desaparece en la Constitución del año III y sigue sin desarrollarse durante el Consulado y el Imperio.

La primera interpelación de la que se tiene constancia data de enero de 1831 y la primera reglamentación es de 1849. En diciembre de 1834 por primera vez una interpelación desemboca en la votación de un orden del día. Es el propio gobierno quien solicita el voto favorable para confirmar su mayoría parlamentaria⁴¹⁰.

Suprimida de nuevo en 1852, es rehabilitada en 1867⁴¹¹.

En 1873 se prohíbe que el sujeto pasivo de la interpelación sea el presidente de la República⁴¹².

En los primeros años sólo el presidente de la asamblea podía dirigir interpelaciones a los ministros. Tras su respuesta, aquél preguntaba a los parlamentarios sobre si encontraban satisfactoria la contestación del ministro⁴¹³.

A partir del Reglamento de 1849, las interpelaciones han de ser formuladas por escrito y la discusión parlamentaria termina con una orden del día motivada, en la cual se podía incluir una votación que, por vía de costumbre, devenía en una cuestión de confianza impropia⁴¹⁴.

Desde finales del siglo XIX, se reserva el sábado para el desarrollo de las interpelaciones⁴¹⁵. En 1875 la interpelación es planteada y puesta en discusión sin que haya que esperar la aceptación del ministro⁴¹⁶.

⁴⁰⁹ Art. 10, II, Sección IV, Capítulo III, Título III de la Constitución de 1791: “[Los ministros] serán escuchados siempre que se les demande sobre las materias relativas a su administración o cuando sean requeridos para dar explicaciones”. Cfr. DUGUIT, L. (1924: v. 4, 382).

⁴¹⁰ Cfr. AMELLER, M. (1964: 115).

⁴¹¹ Cfr. AMELLER, M. (1964: 115).

⁴¹² Cfr. DUGUIT, L. (1924: v. 4: 382).

⁴¹³ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 127).

⁴¹⁴ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 127).

⁴¹⁵ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 129).

⁴¹⁶ Cfr. WILSON, W. (1922: t. 1, 300).

La cámara tiene derecho a aplazar durante un mes las interpelaciones formuladas, paliativo suficiente contra las reclamaciones demasiado precipitadas y ligeras. Sólo se admite aplazamiento indefinido si se tratan asuntos de política exterior⁴¹⁷.

Ya antes de la III República, se tenía conciencia del uso imprudente e irreflexivo de la facultad de interpelación. Su excesiva utilización y sus temibles consecuencias provocaban una inestabilidad gubernamental que desacreditaba muy seriamente el sistema de gobierno⁴¹⁸.

Durante la III República, la interpelación termina con un orden del día motivado o bien con un orden del día simple. El primero versa sobre la adopción de medidas administrativas y no se deriva de ellas la petición de dimisión al gobierno. El orden del día simple tiene preferencia sobre los motivados y conlleva un voto de confianza sobre el ejecutivo. En la III República, votado un orden del día simple, quedan sin efecto todos los motivados. Si aquél se desecha, el presidente de la asamblea somete a debate y votación los motivados, aun cuando el gobierno hubiese dimitido, puesto que se entendía que las interpelaciones no sólo criticaban el pasado, sino que también señalaban nuevos caminos al gobierno futuro⁴¹⁹.

La presentación de interpelaciones es habitual y creciente durante la III y la IV Repúblicas. Tiene su apogeo en la III⁴²⁰. Entre 1924 y 1928 las interpelaciones seguidas de votos de confianza fueron ciento cincuenta y dos⁴²¹. La interpelación puede versar sobre

⁴¹⁷ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 128 y 129).

⁴¹⁸ Cfr. WILSON, W. (1922: t. 1, 300 y 301). DEJEAN, É. (1895: 323) escribe sobre la interpelación: “*Elle est chez nous une des formes de la démangeaison de la parole, et la véritable plaie du régime parlementaire*”.

⁴¹⁹ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 129 y 130).

⁴²⁰ BLAMONT, E. (1950: 389) dice: “*Avant la guerre de 1914, le dépôt d'une demande d'interpellation était un événement. Il annonçait une crise politique. L'interpellation venait toujours de l'opposition: le but était d'infliger un blâme à l'équipe au pouvoir, de lui signifier le retrait de la confiance de la Chambre. Lorsque, par hasard, l'interpellateur avait, jusqu'alors, fait partie de la majorité, le symptôme était encore plus grave: il dénotait, avant l'ouverture du débat, une rupture entre les éléments qui soutenaient le cabinet*”. DUGUIT, L. (1924: v. 4, 382) opinaba que la interpelación era el medio por excelencia para poner en juego la responsabilidad ministerial. Comentando el período que va desde enero hasta junio de 1920, ROUSSELLIER, N. (1997: 72) califica la interpelación como “*reine du parlementarisme*”. Añade: “*Pour maintenir sur la durée une relation de confiance, Parlement comme gouvernement avaient besoin, l'un comme l'autre, de rééditer, à fréquence régulière, ce type particulier de débat. La réassurance du contrat de majorité en dépendait*”. En aquella época se tenía plena conciencia de que cualquier interpelación podía conllevar un cambio de gobierno, ROUSSELLIER, N. (1997: 74).

⁴²¹ Cfr. FRIEDRICH, C. J. (1950: 327).

un acto determinado o sobre política general. En este último caso, el sujeto pasivo es el presidente del gobierno⁴²².

El procedimiento era el siguiente: La réplica a la interpelación se produce dentro del mes siguiente a la contestación realizada por el miembro del gobierno. Es en esta réplica donde se produce un debate y votación sobre si seguir con el orden del día. Si en el debate se plantea una moción contra el ministro que respondió y la votación le es también contraria, aquél debe dimitir. Si el sujeto pasivo de la interpelación había sido el presidente del gobierno, debe dimitir todo el ejecutivo⁴²³. Para contrarrestar la interpelación, el presidente utiliza ampliamente la cuestión de confianza⁴²⁴.

La interpelación, como medio de exigir la responsabilidad política, no sólo existía en la Cámara de los Diputados, sino también en el Senado, a pesar del método de elección indirecta de este último⁴²⁵.

Además del problema que suponía la inestabilidad gubernamental, otro de los inconvenientes de la interpelación residía en la enorme duración del debate (alguno de ellos llegó a durar nueve sesiones), con lo que se entorpecía la labor cotidiana de las cámaras, en especial la legislativa⁴²⁶.

El derecho gubernamental a la disolución de las cámaras, por contra, estaba en desuso desde la III República⁴²⁷. La Constitución de 1946, por tal motivo, aun no suprimiendo dicha facultad, la hace inoperante⁴²⁸.

⁴²² Cfr. BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 609).

⁴²³ Cfr. OGG, F. A. (1947: 529).

⁴²⁴ Cfr. MALAFOSSE, J. DE (1975: 248).

⁴²⁵ Cfr. BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 614 y 615).

⁴²⁶ Cfr. OGG, F. A. (1947: 530).

⁴²⁷ Así, DALLOZ, J. (1996: 25) explica que *“les constituants continuent de tenir la dissolution comme contraire à la tradition républicaine, comme un véritable attentat contre la souveraineté nationale”*.

⁴²⁸ El procedimiento era muy complejo. Como describe DALLOZ, J. (1996: 24), *“on ne peut procéder à une dissolution pendant les dix-huit premiers mois de l'Assemblée. Deux crises ministérielles dans les formes constitutionnelles sont nécessaires pendant les dix-huit mois précédant la dissolution. Enfin, le gouvernement qui a l'audace de procéder à la dissolution se fait hara-kiri, puisqu'il est remplacé par un nouveau cabinet dirigé par le président de l'Assemblée et ouvert à tous les groupes parlementaires”*. Además -DALLOZ (1996: 28)-, *“les conditions de chute des ministères rendent difficile l'exercice de la dissolution. En 1954, celle-ci a été quelque peu facilitée dans le cadre d'un toilettage de la Constitution: le gouvernement qui procédera à une dissolution restera désormais en place. Le 2 décembre 1955, deux cabinets ayant été renversés dans les formes constitutionnelles, Edgar Faure peut procéder à la dissolution de l'Assemblée nationale. Ainsi est rompu un tabou: c'est la première dissolution depuis 1877”*.

La interpelación combinaba en el mismo procedimiento y momento la petición de información, el control y la exigencia de responsabilidad política de los ministros. No sólo en Francia la interpelación ponía en juego la responsabilidad ministerial. En Dinamarca y Finlandia sucedió lo mismo hasta la II Guerra Mundial⁴²⁹.

El sistema surgido con la Constitución de 27 de octubre de 1946 intentaría por primera vez separar netamente el derecho de controlar al ejecutivo del de poner en juego su responsabilidad política. Así, establece expresamente que sólo por mayoría absoluta de los diputados se entenderá aceptada una moción de censura o rechazada una cuestión de confianza (arts. 49, III y 50, III). Respetando esta formalidad, continúa la costumbre de no gobernar en minoría y, ante la más mínima votación que rechace cualquier propuesta del gobierno (como podía ocurrir tras una interpelación), el ejecutivo dimitía. Precisamente, se justificaba tal renuncia con base en la dificultad de que la cuestión de confianza se rechazase por mayoría absoluta. En los menos de doce años que duró la IV República hubo diecinueve gobiernos. El ejecutivo fue cesado cinco veces a resultas de sendas interpelaciones⁴³⁰.

La degradación del sistema se manifiesta, en definitiva, en la incapacidad del parlamento para ejercer sus funciones⁴³¹. La interpelación, por tanto, continuaba configurán-

⁴²⁹ Cfr. GWIZDZ, M. A. (1963: 23) y DESFEUILLES, H. (1973: 10). En cuanto a la inestabilidad gubernamental, tampoco “*ce scénario (...) n’était pas propre à la France. Le recours aux crises ministérielles comme à un procédé de gouvernement est observable dans d’autres pays tels que la Belgique, les Pays-Bas ou l’Italie. Cette coïncidence n’est pas fortuite. Elle s’explique par le fait que par tout où se produit ce phénomène, il est provoqué par l’impossibilité de réaliser une alternance authentique des majorités en dépit de l’insatisfaction à laquelle se heurte la politique gouvernementale. Incapables d’une attitude positive d’où se dégagerait une orientation politique neuve, mais répugnant à soutenir celle que propose le gouvernement, les oppositions se rassemblent dans une majorité destructrice*” - BURDEAU, G. (1976: 399).

⁴³⁰ Cfr. CHANTEBOUT, B. (1998: 242). Como señala DALLOZ, J. (1996: 27 y 28), la inestabilidad “*est plus marquée que sous la IIIe République. Les gouvernements durent en moyens six mois. Les inconvénients de l’instabilité sont évidents: tentation de l’immobilisme, discontinuité de gestion, danger de l’antiparlementarisme, etc. (...) Pourquoi les présidents du Conseil démissionnent-ils sans y être contraints? Les cas de figure sont variés: l’équipe ministère est usé et son chef, sentant qu’il va être renversé, préfère devancer l’événement; ou bien, ayant posé la question de confiance, le président du Conseil a contre lui une majorité relative, mais estime qu’il ne peut continuer à gouverner avec plus d’opposants que de soutiens, etc. Bien tomber est un art. Comme sous la IIIe République, la chef du gouvernement doit savoir démissionner sans compromettre sa carrière ultérieure*”.

⁴³¹ BURDEAU, G. (1976: 174) resalta: “*C’est son usage dénaturé [el de la responsabilidad política] qui a provoqué la décadence du contrôle parlementaire. La pratique politique suivie en France à la fin de la IIIe République et sous la IVe illustre cette proposition. Le contrôle n’y revêtait un sens que par rapport à sa sanction: le reversement du Cabinet*”. CHANTEBOUT, B. (1998: 242) señala que “*la Constitution de 1946 avait prévu la dissolution comme sanction d’une instabilité ministérielle excessive traduisant l’incapacité de l’Assemblée à définir una politique, mais le parlementaires n’eurent aucune peine à trouver la parade à cette disposition*”. Cfr. DEBBASCH, C. y PONTIER, J. M. (1989: 224).

dose como una “pseudo-cuestión de confianza”⁴³². Los desórdenes políticos que causaba la condenaron incluso antes de las reformas de 1958. La interpelación ha sido afectada de lleno por el proceso de racionalización parlamentaria iniciado en el período de entreguerras⁴³³. Hoy día, el Consejo de Ministros sólo puede ser destituido por los procedimientos de responsabilidad política⁴³⁴.

En cuanto a la pregunta, surge más tarde que la interpelación. Se desarrolla formalmente en los reglamentos de ambas cámaras desde 1870. El sistema de preguntas nunca ha conseguido un equilibrio y se caracteriza por la diversidad de procedimientos que se han ido sucediendo⁴³⁵.

En 1875 todos los parlamentarios pueden, después de haber informado al ministro respectivo, hacer una pregunta. La respuesta no es obligatoria⁴³⁶.

Durante la III República, para poder desarrollar en la asamblea una pregunta a un ministro, éste ha de haber aceptado responderla. Como señala AMELLER (1964: 119), este hecho traía dos consecuencias negativas. La primera era que el ministro elegía el momento en que quería responder, con el consiguiente transtorno en el orden del día de las cámaras. Improvisación que aumentaba puesto que el consentimiento para contestar era libremente revocable por el ministro. Por otro lado, el rechazo a responder daba pie a que la pregunta se transformase en interpelación por parte del mismo parlamentario o de cualquier otro. Hacía falta que la cámara votase a favor de tal transformación⁴³⁷. Por

⁴³² Cfr. CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 447). Durante la IV República, BLAMONT, E. (1950: 390) escribe: “*Pour la faire vivre, il faudrait lui restituer son sens et son efficacité d'autrefois. L'interpellation doit redevenir le moyen purement politique de signifier au gouvernement qu'il a perdu ou qu'il peut conserver la confiance de l'Assemblée. Une arme si puissante ne doit s'employer que lorsque le combat en vaut la peine. Car, pour les affaires mineures, le Parlement dispose des «questions»*”.

⁴³³ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 791).

⁴³⁴ Cfr. AMELLER, M. (1966: 291). Muestra del juicio tan negativo que merece la interpelación en Francia, aun cuando ya no existe en la forma que estamos comentando, son las siguientes palabras de BURDEAU, G. (1976: 415): “*L'interpellation est le plus brutal des moyens du contrôle parlementaire car son auteur ne borne pas à demander des explications au gouvernement; il assortit sa demande de l'expression d'une méfiance qu'il demande à l'assemblée de témoigner par son vote. L'interpellation vise moins à corriger qu'à détruire*”.

⁴³⁵ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 54). En la década de los '70 del pasado siglo las preguntas orales abrían la posibilidad del debate. A principios del siglo XX, la pregunta oral estaba en desuso, en contraste con el abrumador predominio de la interpelación, cfr. BLAMONT, E. (1950: 391 y 392).

⁴³⁶ Cfr. WILSON, W. (1922: t. 1, 300).

⁴³⁷ Cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 128).

ello, la negativa a contestar cualquier pregunta (también una escrita ya que podía convertirse en oral), por ínfimo que fuese el interés de su objeto, podía convertirse en la práctica en lo que hoy conocemos por moción de censura.

Tal posibilidad existió también durante la IV República, pero sólo fue utilizada una vez. La razón es que los diputados habían adquirido conciencia de la desmesura de la consencuencia (desestabilización gubernamental) en relación con la causa (falta de respuesta a una pregunta parlamentaria)⁴³⁸.

Aun después de la desaparición, en 1926, de la necesidad de autorización ministerial, la pregunta oral tuvo en Francia un desarrollo muy limitado. Así, p. ej., desde diciembre de 1938 hasta julio de 1939 no se planteó ninguna en la Cámara de los Diputados. Esta atrofia de un procedimiento que en el resto de Europa estaba en pleno apogeo tenía mucho que ver con el corto tiempo que se le dedicaba y con las múltiples trabas que los ministros interponían⁴³⁹.

La pregunta escrita se introduce en Francia casi cincuenta años después que la oral, concretamente el 30 de junio de 1909 en la Cámara de los Diputados⁴⁴⁰ y el 7 de diciembre de 1911 en el Senado⁴⁴¹. Al igual que en Gran Bretaña, la pregunta con respuesta escrita es fruto de una decisión formal de las cámaras y no una práctica preexistente a la que se otorga cobertura jurídica, como sucede con los demás tipos de preguntas y las interpelaciones⁴⁴².

Desde su inicio, el desarrollo de las preguntas escritas es abrumador. En 1915 se plantean 6.921 en la Cámara Baja. El ministro de la guerra recibe trescientas cada día⁴⁴³.

Desde 1947 en las dos cámaras se permite que el autor de una pregunta que solicitaba y no había obtenido respuesta por escrito, la transformase en pregunta oral. Incluso, como sabemos, podía acabar siendo transformada en interpelación⁴⁴⁴.

⁴³⁸ Cfr. AMELLER, M. (1964: 129).

⁴³⁹ Cfr. AMELLER, M. (1966: 291).

⁴⁴⁰ Cfr. BLAMONT, E. (1950: 390) y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 67). Véase especialmente el comentario de DELPECH, J. (1909: 575 a 585).

⁴⁴¹ Cfr. CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 438).

⁴⁴² Cfr. AMELLER, M. (1964: 25 y 26).

⁴⁴³ Cfr. MALAFOSSE, J. DE (1975: 242). La mayor parte de las preguntas se refieren a la situación de individuos concretos, principalmente militares heridos en la I Guerra Mundial. Desde 1919 hasta febrero de 1924 las preguntas escritas son 20.767. Ello provoca que BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 609) afirmen: "*Si l'on veut bien songer à tous les fonctionnaires exclusivement affectés à rédiger ces milliers de réponses, on s'apercevra que cette procédure a simplifié la séance publique, mais qu'elle a*

II.2.4. ITALIA

La interpelación se recoge por escrito por primera vez en el Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1863, aunque ya existía desde las primeras sesiones del Parlamento Subalpino⁴⁴⁵. En aquella norma se describía solamente el procedimiento, sin precisar el contenido. Éste se explicitará más tarde, en el art. 119 del Reglamento de 1900. Ya antes, mediante la “Reforma Bonghi”, de 1887, se definieron separadamente preguntas e interpelaciones⁴⁴⁶. Los conceptos y contenidos utilizados entonces son sustancialmente idénticos a los establecidos en los reglamentos parlamentarios vigentes en la actualidad⁴⁴⁷.

Durante muchos años, la regulación asamblearia de la actividad rogatoria se limitará a la Cámara de los Diputados, a pesar de que también se desarrollaban preguntas e interpelaciones en el Senado⁴⁴⁸.

La moción fue introducida oficialmente en el Reglamento de la Cámara de 1888, pero ya antes, tras la discusión de una interpelación y cuando el interpelante se declaraba insatisfecho con la respuesta del gobierno, era posible presentar una resolución. Ésta era sometida al voto de la asamblea⁴⁴⁹.

La pregunta también se desarrollaba en el Parlamento Subalpino. Su primera normativización se introduce en el Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1868⁴⁵⁰.

En la segunda mitad del siglo XIX no era extraño que se planteasen preguntas a miembros de comisiones parlamentarias. Sujetos pasivos no eran, pues, exclusivamente

amené, d'un autre côté, la création de toute une paperasserie et de toute une bureaucratie nouvelle”.

⁴⁴⁴ Cfr. AMELLER, M. (1964: 86).

⁴⁴⁵ Cfr. MACCANICO, A. (1988: 1) y MANZELLA, A. (1969-1972: 406 y 407). En el Senado existía ya desde 1850, cfr. MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 301).

⁴⁴⁶ Cfr. STURLESE, L. (1979: 550).

⁴⁴⁷ Cfr. MACCANICO, A. (1988: 1).

⁴⁴⁸ Cfr. BOCCACCINI, G. (1980: 47 a 50).

⁴⁴⁹ Cfr. LONGI, V. (1978: 176 y 177).

⁴⁵⁰ Cfr. MANZELLA, A. (1969-1972: 406 y 407) y MACCANICO, A. (1988: 1).

los miembros del ejecutivo. Las preguntas se configuraban así como medios para conseguir información⁴⁵¹.

En 1887, con la “Reforma Bonghi”, se disciplinan tres aspectos de la pregunta: la preventiva aceptación por parte del ministro, la fijación de un plazo para responder y la exclusión de debate tras la respuesta ministerial⁴⁵².

Desde 1890, el interrogante puede repreguntar si la respuesta del gobierno no le pareció suficiente⁴⁵³.

Su contenido se precisa en el art. 13 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1900⁴⁵⁴.

El 13 de diciembre de 1910 se introduce la posibilidad de pedir respuesta escrita en vez de oral⁴⁵⁵.

Más de cincuenta años después de la formalización reglamentaria de la pregunta en la Cámara de los Diputados, se incluye también en el Senado, el 27 de julio de 1917, comprendiendo tanto la respuesta oral como la escrita⁴⁵⁶.

II.2.5. ESPAÑA

II.2.5.1. Interpelación

Como en los países que hemos analizado, la práctica antecede a la reglamentación. De hecho, antes de ésta la interpelación supone el modo más directo y eficaz de criticar al gobierno y solicitar la modificación de una acción o la explicación de su contenido⁴⁵⁷. Incluso existen evidencias de un uso demasiado elevado, muchas veces con fundamentos insignificantes. Ello se debe a que durante la vigencia del Estatuto Real “en la técni-

⁴⁵¹ Cfr. BOCCACCINI, G. (1980: 49).

⁴⁵² Cfr. MARZANO, F. (1968: 262 y 263).

⁴⁵³ Cfr. GATTA, E. (1965: 925).

⁴⁵⁴ Cfr. BOCCACCINI, G. (1980: 47 y 48, n. 50).

⁴⁵⁵ Cfr. MARZANO, F. (1968: 262 y 263) y LONGI, V. (1978: 173).

⁴⁵⁶ Cfr. MARZANO, F. (1968: 262 y 263).

⁴⁵⁷ Cfr. COLOMER VIADEL, A. (1989: 473).

ca y en el lenguaje parlamentarios (...) la pregunta y la interpelación se identifican” -TOMÁS VILLARROYA (1963: 120, n. 68)-.

En la primera mitad del siglo XIX, por tanto, ya empezaba a penetrar la idea de que el tiempo que se dedicaba al desarrollo de interpelaciones iba en detrimento de la aprobación de proyectos de ley valiosos para el bienestar del país⁴⁵⁸.

Su primera normativización se produce en los arts. 117 a 121 del Reglamento del Congreso de 1838 y 82 del Reglamento del Senado de 1842⁴⁵⁹. Aparece muy pronto en las normas españolas, si lo comparamos con otros Estados de nuestro entorno⁴⁶⁰.

En el Reglamento de 1847 se admitirá la presentación de una interpelación a consecuencia de una pregunta, lo cual supone el desconocimiento del distinto ámbito para el que preguntas e interpelaciones están diseñadas hoy día (cuestiones específicas las primeras y cuestiones generales o línea política del gobierno las segundas). Tal posibilidad fue reiteradamente confirmada en los Reglamentos de 1867, 1873 y 1918, hallándose prohibida, sin embargo, en el Reglamento de 1934⁴⁶¹.

Todo ello arranca de los arts. 120 a 124 del Reglamento del Congreso de 1848, que recogían bajo el nombre latino de interpelación lo que hoy conocemos por pregunta e interpelación. Aquel concepto, pues, abarcaba tanto el planteamiento de la cuestión, la respuesta y la réplica (fases de la pregunta actualmente), como también el desarrollo de debates subsiguientes en la cámara (interpelación y moción actuales)⁴⁶².

La evolución del Derecho parlamentario matizaría entre pregunta e interpelación en función de su alcance crítico y extensión⁴⁶³.

El Reglamento de 1854 establece que a consecuencia de una interpelación se podía plantear cualquier proposición en la misma sesión o en la inmediata (art. 116), con lo que se posibilitaba la moción de censura que, en la práctica, ya tenía reconocida su existencia.

⁴⁵⁸ Cfr. COLOMER VIADEL, A. (1989: 477, n. 71).

⁴⁵⁹ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 866), ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1224) y MALUENDA VERDÚ, R. (1997: 220). Se realizaron tantas interpelaciones desde 1837 hasta 1843 que la tarea legislativa estaba descuidada, cfr. VÍRGALA FORURIA, E. (1988: 28, n. 101).

⁴⁶⁰ Cfr. ÁLVAREZ CONDE, E. (1990: 446).

⁴⁶¹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 81).

⁴⁶² Cfr. COLOMER VIADEL, A. (1989: 477).

⁴⁶³ Cfr. COLOMER VIADEL, A. (1989: 477, n. 71).

La única Constitución, aparte de la vigente, que recoge su existencia es la de 1 de junio de 1869⁴⁶⁴.

Durante la II República la interpelación se recoge en el art. 40 del Reglamento del Congreso. Se anuncia por escrito a la mesa de la cámara, debiendo indicar a qué ministerio afecta y sobre qué materia versa. La mesa, de acuerdo con el ministro pertinente, señala la fecha en que se desarrollará la interpelación, dentro del plazo máximo de ocho días⁴⁶⁵. El gobierno tenía derecho a no aceptar cualquier interpelación por entender que de ella pudiera derivarse daño para el interés nacional (art. 96. 5). Se dividen las interpe-laciones en ordinarias y urgentes (art. 96. 3 y 4)⁴⁶⁶. El planteamiento del interpelante du-raba media hora. Las demás intervenciones se limitaban a veinte minutos y las rectificaciones a diez. Una interpelación podía prolongarse por más de una sesión haciendo incluso necesaria la convocatoria de un pleno extraordinario (art. 97. 1 y 2)⁴⁶⁷. Este instrumento de control alcanzó gran prestigio durante la II República y se utilizaba para la discusión de cuestiones importantes⁴⁶⁸.

La interpelación se desnaturalizó completamente en las Cortes existentes durante el régimen del General Franco. Así, sólo se podía plantear individualmente, se permitía al gobierno no aceptarlas “por razones de interés nacional” (art. 118)⁴⁶⁹, el gobierno deci-día qué miembro contestaría y no cabía la posibilidad de que hubiese votación ya que expresamente la interpelación era considerada como instrumento de información (arts. 110. 1 y 115. 3)⁴⁷⁰. Se excluía, por tanto, un pronunciamiento final de la cámara, pero sí era posible el debate⁴⁷¹. Las interpe-laciones debían solicitarse al menos veinte días antes

⁴⁶⁴ Artículo 53: “Ambos Cuerpos Colegisladores tienen el derecho de censura y cada uno de sus individuos el de interpelación”. Cfr. SANTAMARÍA DE PAREDES, V. (1909: 661) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 173, n. 118).

⁴⁶⁵ Cfr. LEGAZ Y LACAMBRA, L. (1934: 132).

⁴⁶⁶ CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 867).

⁴⁶⁷ CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 868).

⁴⁶⁸ De todas formas, como reminiscencia de su origen francés, a veces era sustituida por la proposición, mediante la que se podían plantear mociones de censura, cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 868).

⁴⁶⁹ Fórmula que, por otra parte, ya se contenía en el art. 96. 5 del Reglamento de 1934.

⁴⁷⁰ Cfr. FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1046).

⁴⁷¹ Cfr. FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1047).

de la celebración del pleno de las Cortes o de la comisión respectiva y tenían que haber sido incluidas en el orden del día para poderse desarrollar (art. 115. 2). El presidente de la asamblea podía tramitar la interpelación como pregunta cuando aquella viniese referida a materias distintas de la petición al gobierno de explicaciones o motivaciones de su actividad política o de la gestión de sus departamentos ministeriales (art. 116).

El planteamiento comenzaba con la intervención del interpelante durante un máximo de treinta minutos. Seguidamente contestaba el gobierno y se le daba un turno de rectificación de diez minutos al sujeto activo. Por último, intervenía potestativamente el ministro (art. 117).

De esta forma las interpelaciones se convirtieron en un mero recurso semántico cuya ineficacia se demuestra por su casi absoluta falta de utilización en nuestro país. En el resto de Europa, como sabemos, el problema era el contrario, es decir, limitar el uso excesivo⁴⁷².

En el Reglamento Provisional del Congreso, de 17 de octubre de 1977, destaca que la presentación de las interpelaciones se realiza por los diputados, pero “a través de sus Grupos Parlamentarios” (art. 125). Además, se prescribe la dedicación de un día de la semana a la actividad rogatoria, a menos que el orden del día no esté reservado a otros temas (art. 129).

A diferencia de la normativa actual, el Reglamento Provisional no contemplaba la posibilidad de debate con intervención de los grupos parlamentarios tras el planteamiento y respuesta de la interpelación (art. 127).

En el Reglamento Provisional del Senado, de 18 de octubre de 1977, sin embargo, la interpelación es individual (art. 135. 1). Además prevé que después de la réplica del interpelante se produzca un debate, aunque limitado a un máximo de tres senadores, que no pertenezcan al grupo parlamentario de aquél (art. 136. 1, I). Tras una interpelación se puede presentar una proposición no de ley (art. 136. 3).

A diferencia también de hoy en día, en los Reglamentos Provisionales se establecía un desarrollo lento de la interpelación. En el Senado el sujeto activo disponía de media hora y las demás intervenciones eran de diez minutos (art. 136. 1, II). Por ello, se prevía

⁴⁷² Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 174, n. 121).

la posibilidad de que una interpelación se prolongase durante más de una sesión (art. 136. 2)⁴⁷³.

En el Congreso se establecía que la interpelación se desarrollase durante no más de quince minutos. Después de las declaraciones del gobierno, el interpelante disponía de diez minutos para exponer las razones por las cuales estaba o no satisfecho. Según establecía el art. 127, el “Presidente puede conceder mayor tiempo a los interpelantes si la cuestión reviste excepcional relevancia política”.

II.2.5.2. Pregunta

Como en otros ordenamientos, las preguntas aparecen en la práctica parlamentaria antes de su normativización. Así, TOMÁS VILLARROYA (1963: 117) señala que el silencio del Estatuto Real y los reglamentos parlamentarios sobre aquella figura “fue en todo caso inútil: la naturaleza espontánea de la pregunta se impuso de manera inmediata, y apenas abiertas las Cortes del Estatuto, la pregunta hizo su aparición”⁴⁷⁴. La carencia de disposiciones que ordenasen este medio de control hizo, según TOMÁS VILLARROYA (1963: 120) que la pregunta se desarrollase “de una manera anárquica y variable (...); se formuló unas veces con carácter principal y otras como derivación o incidencia de una discusión; en alguna ocasión -por no estar precisada suficientemente su diferencia con la interpelación- se admitió la discusión de las preguntas, pero en otras se excluyó todo debate sobre las mismas, y, finalmente, la falta de reglamentación motivó que las preguntas se formularan de una manera continua, sin previo aviso, recayendo de una manera (...) agobiante sobre los Ministros”.

Su primera regulación se produce en los artículos 161 y 162 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847⁴⁷⁵. El objeto de la pregunta tenía que ser de interés público, con lo que se prohibían los asuntos privados (art. 171)⁴⁷⁶. La pre-

⁴⁷³ “Si un interpelante se prologara por más de una sesión, se procurará terminarla en la sesión inmediata y no siendo posible por cualquier causa, se habrá de habilitar una sesión extraordinaria”.

⁴⁷⁴ A pesar de la imprevisión normativa, el presidente del gobierno consideraba como su obligación responder a las preguntas parlamentarias, cfr. TOMÁS VILLARROYA, J. (1963: 118).

⁴⁷⁵ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 67), ÁLVAREZ CONDE, E. (1990: 444) y ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1222),.

⁴⁷⁶ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 862).

gunta se recoge por primera vez en la Cámara Alta en el Reglamento de 1866 (art. 70)⁴⁷⁷.

La respuesta no es obligatoria (así, art. 145 del Reglamento de 1867 y, por razones de interés nacional, el Reglamento de 1934), con lo que la pregunta pierde todo su significado como medio de fiscalización. El Reglamento de 1873 establece la obligación de que el gobierno conteste⁴⁷⁸.

La posibilidad de dirigir preguntas, además de al gobierno, a la mesa y a las comisiones de la cámara, ha sido una constante en nuestro Derecho parlamentario histórico⁴⁷⁹. Inicialmente se confundían con las interpelaciones y se desarrollaban principalmente de forma oral, dando lugar a un corto debate político⁴⁸⁰.

En el Reglamento de 1873 se introducen las preguntas con carácter urgente, aunque se habían ya previsto en el Reglamento interino de 1854⁴⁸¹. En el de 1934 (art. 40) se posibilita que las preguntas sean respondidas por escrito y también se institucionaliza la dedicación de una hora de cada sesión a ruegos y preguntas. Según el Reglamento de 1934, las preguntas debían versar sobre asuntos de interés nacional pero, en la práctica, predominaban las de interés local y personal⁴⁸². En 1934 se introduce la pregunta con respuesta escrita⁴⁸³ y, en las orales, se concede al sujeto activo la posibilidad de rectificar. Se dispuso, además, la publicidad de los ruegos y preguntas. Las contestaciones del gobierno se hacían también públicas mediante su inserción en el Diario de Sesiones (art. 95. 2 y 4).

Bajo todos los Reglamentos, el gobierno podía negarse a responder con base en el interés nacional⁴⁸⁴.

⁴⁷⁷ Cfr. YANES HERREROS, A. (1998: 258).

⁴⁷⁸ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 80 y 81).

⁴⁷⁹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 81).

⁴⁸⁰ Cfr. ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1223). Contra la inexistencia actual de tal debate y consiguiente votación, RUBIO LLORENTE, F. (1993c: 210).

⁴⁸¹ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 862).

⁴⁸² Cfr. LEGAZ Y LACAMBRA, L. (1934: 133).

⁴⁸³ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 67).

⁴⁸⁴ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 863).

Durante el régimen del General Franco, las preguntas pasan de ser ignoradas en el Reglamento provisional de 1943 a reaparecer tres años después con un procedimiento escrito y otro oral, aunque sin posibilidad de réplica. En 1971 las preguntas que solicitan repuesta oral sólo pueden llevarse a cabo en el cauce de las sesiones informativas de las comisiones⁴⁸⁵. El procedimiento era el que sigue: Los procuradores, hasta cinco días antes de la celebración de la comisión, elevaban al Presidente de las Cortes el texto sucinto de la pregunta. El Presidente daba traslado de la misma al ministro interesado (art. 121. 3). Éste podía contestar las preguntas aisladas, conjuntamente o agrupadas por razón de su materia (art. 122. 3). La duración máxima del tiempo de la sesión dedicado a preguntas era de tres horas. Las que no se respondieran en ese término habían de ser contestadas por escrito en el plazo de un mes (art. 123).

Así pues, no era posible la realización de preguntas con respuesta oral en el pleno. No se establecía medio alguno para que el presidente del gobierno se viese compelido a responder preguntas ante las Cortes⁴⁸⁶. Se obligaba a publicar el texto de la pregunta, antes y después de ser respondida, en el Boletín Oficial de las Cortes (art. 119. 2), salvo que el presidente de la cámara hubiera calificado la pregunta de reservada, lo cual sucedía esporádicamente (arts. 119. 2 y 120). El art. 120 obligaba al gobierno a contestar en un plazo de treinta días, inscribiéndose la respuesta detrás de la pregunta en el citado boletín. Si la pregunta se limitaba a pedir datos estadísticos o documentos, a los fines y competencia de los organismos administrativos o a la situación de algún expediente, podrían ser tramitadas como solicitud de información sin ser, por tanto, publicadas en el Boletín.

Estos datos parecen apoyar una visión de la actividad rogatoria enfocada a considerarla como uno de los medios de control parlamentario sobre un ejecutivo democrático, pues en la etapa dictatorial vemos que se neutraliza toda posible eficacia fiscalizadora tanto de preguntas como de interpelaciones.

Por ello, en el Reglamento Provisional del Congreso, de 17 de octubre de 1977, las preguntas se regulan de una manera muy similar a la actual, Se prevé su existencia oral en pleno y comisión, así como con respuesta escrita (arts. 129, 132 y 133). Como especificidad de la regulación, el art. 131 no contempla la respuesta del gobierno a la repre-

⁴⁸⁵ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 82) y FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1069).

⁴⁸⁶ Cfr. FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1074).

gunta o réplica. En cuanto al Senado, el Reglamento Provisional de 18 de octubre de 1977 identifica ruegos y preguntas. Se reserva un día a la semana para ello en el pleno (art. 129. 1). La contestación puede formularse por un ministro, un secretario de Estado o un subsecretario (art. 130, II).

Ya hemos señalado que la constitucionalización de la actividad rogatoria en España sólo cuenta con el precedente del art. 53 del texto de 1869. Parece que en la inclusión de las preguntas y de las interpelaciones en la norma fundamental vigente ha pesado más el hecho de su presencia en el art. 48, II de la Constitución francesa que aquel precedente español.

El art. 89 del Anteproyecto de Constitución, de 5 de enero de 1978, señala: “1. El Gobierno y sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se produzcan en las Cámaras. En los reglamentos de éstas se establecerá un día fijo a la semana para su debate. 2. Toda interpelación dará lugar a una moción en la que la Cámara exprese su opinión”.

Se presentaron varias enmiendas a este texto que cabe agrupar en tres apartados. Unas estimaban que tal precepto encontraría mejor acomodo jurídico en los reglamentos parlamentarios y propugnaban su supresión o la disminución de su detallado texto⁴⁸⁷. Un segundo grupo de enmiendas pretendía que la expresión inicial, referida al sujeto activo de la actividad rogatoria, se simplificase refiriéndose sólo a los miembros del gobierno, entendiendo que las interpelaciones que se dirigiesen al ejecutivo en su conjunto habrían de ser atendidas por su presidente⁴⁸⁸. Finalmente, se propuso eliminar la obligatoriedad de que toda interpelación diera lugar a moción⁴⁸⁹.

El Informe de la Ponencia, de 17 de abril de 1978, transforma varios aspectos de la primitiva redacción del precepto. En primer lugar, su número pasa a ser el 103. Se recogen, además, varios aspectos de las citadas enmiendas. El nuevo texto dirá: “1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los reglamentos establece-

⁴⁸⁷ Enmiendas números 135, de Linicio de la Fuente y de la Fuente (Alianza Popular), 158, de Jesús Sancho Rof (Unión de Centro Democrático), 587, de Antonio Ramón Pérez y José María Pardo Montero (Unión de Centro Democrático) y 779, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático.

⁴⁸⁸ Enmienda nº 691, de Laureano López Rodó (Alianza Popular).

⁴⁸⁹ Enmienda números 158, del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana, 722, de Jesús Sancho Rof (Unión de Centro Democrático) y 736, de José Miguel Ortí Bordás (Unión de Centro Democrático).

rán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara exprese su opinión”.

El Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, de 1 de julio de 1978, sólo introduce dos novedades, ambas en las últimas palabras del precepto. La primera es sustituir “exprese” por “manifieste”. La segunda es cambiar “opinión” por “posición”.

La redacción permanece invariable en el Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de julio de 1978.

En el Senado, el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático presentó una enmienda (nº 746), el 7 de agosto, que pretendía añadir al artículo el siguiente párrafo: “En ningún caso podrá haber moción de censura más que a través del cauce del artículo 106”. Con ello se pretendía impedir que la interpelación pudiese desembocar en una moción de censura encubierta. Como vemos, se tenía muy presente la práctica del parlamentarismo francés.

Dicha enmienda fue retirada por dicho grupo para “aligerar el texto y porque considera innecesaria la incorporación de la misma”, dejando claro que “en este artículo que ahora se debate de lo único que se trata es de lo que la práctica francesa llama reproche a un Ministro y en cambio la moción de censura es la que está determinada en otros artículos”⁴⁹⁰.

Nada cambió en el contenido, pues, tras el Dictamen de la Comisión de la Constitución de 6 de octubre. Solamente se modificó la cifra del artículo, pasando a ser el 110.

En el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso - Senado sobre el Proyecto de Constitución, de 20 de octubre, ya se contiene el precepto con el contenido y la numeración actual -111-⁴⁹¹.

⁴⁹⁰ Son palabras del senador López Henares, *Diario de Sesiones del Senado*, 6 de septiembre de 1978, nº 50, pp. 2376 y 2377.

⁴⁹¹ Recordamos que el art. 111 de la Constitución española dice: “1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”.

II.3. FUNCIONALIDAD ACTUAL

II.3.1. CARENANCIA DE EFECTOS JURÍDICOS

Hemos visto que la historia de la actividad rogatoria es paralela a la adquisición por parte del parlamento de la potestad de fiscalizar al ejecutivo. Hoy día, sin embargo, es dudoso que la relación entre control y preguntas e interpelaciones sea tan clara. Esta oscuridad sobre la funcionalidad de la actividad rogatoria se debe a que el parlamento ha ido adquiriendo nuevas “armas” con las que frenar al ejecutivo. Primero consiguió que éste fuese cesado cuando a juicio de la asamblea dejaba de cumplir correctamente sus funciones. En segundo lugar, logró que el gobierno tuviese que contar con su confianza para poder iniciar sus actividades o inmediatamente después de haber comenzado, como establece al art. 94, III de la Constitución italiana⁴⁹². Otros instrumentos que contribuyen al equilibrio de poderes son, sin duda, la posibilidad de constituir comisiones de investigación, la institución del defensor del pueblo y el tribunal de cuentas.

Tanto el otorgamiento de la confianza y la responsabilidad política (en sentido estricto, es decir, la cuestión de confianza y la moción de censura), por un lado, como el control, por otro, tienen por objetivo común el aseguramiento de que las directrices políticas del gobierno y su ejecución se realizan conforme a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y que responden a las aspiraciones del conjunto o, al menos, de la mayoría de los ciudadanos. Es un hecho que la actividad rogatoria ha perdido, sobre todo en favor de la responsabilidad política, la brillantez que ostentaba en el pasado en cuanto medio para evitar los abusos gubernamentales. Pero la vigilancia sobre el gobierno no cabe realizarla solamente a través de los medios para hacer valer la responsabilidad política pues no se trataría de un control cotidiano y ordinario, sino de una permanente amenaza para el ejecutivo. De lo contrario, éste no podría disfrutar del mínimo de estabilidad parlamentaria necesaria para sacar adelante los proyectos de ley que han de constituir el marco a partir del cual realizar su dirección política del país (recordemos lo dicho sobre la interpelación en Francia hasta 1958)⁴⁹³.

⁴⁹² “Dentro de los diez días que sigan a su formación, el Gobierno se presentará a las Cámaras para obtener la confianza”.

⁴⁹³ En palabras de GOIG MARTÍNEZ, J. M. (1997: 245), “los sistemas parlamentarios (...) favorecen, o en la mayoría de los casos exigen, fórmulas que permitan, de un lado una relación mutua entre los poderes

Por otro lado, confiar el control a los instrumentos de responsabilidad sería, en la gran mayoría de los casos, el mejor medio para que el control nunca se llevase a cabo (con el consiguiente peligro para la vida democrática) pues, teniendo en cuenta que la mayoría del parlamento y el gobierno suelen pertenecer al mismo partido o coalición, es casi seguro que nunca triunfaría una moción de censura ni se perdería una cuestión de confianza. Como dice VÍRGALA FORURIA (1988: 202), “ha sido precisamente la primacía concedida al Ejecutivo en la Constitución y que lleva hasta la práctica anulación de la exigencia de la responsabilidad política, la que ha conducido a que se dote al Legislativo de un abanico muy importante de medios de control”.

Finalmente, como señala RIDAURA MARTÍNEZ (1989: 693), “si negamos (...) su función de control (...) a todos aquellos mecanismos que no comportan una sanción ¿qué vía pueden utilizar los grupos que no puedan activar los mecanismos de control - responsabilidad para controlar la acción del Gobierno?”. Se vaciaría de contenido al parlamento. Como sabemos, las críticas hacia la escasa relevancia tanto jurídica como política del control parlamentario han llevado a varios autores a ubicar la responsabilidad política en aquél tratando de otorgarle cada vez más fuste práctico. Uno de los fundamentos de todo ello lo constituye, precisamente, la ausencia de sanción de los más conocidos instrumentos de control: la actividad rogatoria y la comisión de investigación⁴⁹⁴.

En nuestra opinión, sin embargo, el control, por sí, carece de consecuencias jurídicas. En palabras de RESCIGNO (1990: 390), “el valor de la pregunta no reside tanto en el poder jurídico que proporciona (absolutamente pobre y elemental), cuanto en las reaccio-

que haga posible la gobernabilidad del país, y de otro un control recíproco que evite el abuso de autoridad”. GARCÍA ROCA, J. (1995: 173 y 174) resalta también el carácter continuado del control mediante la actividad rogatoria, en contraste con la extraordinariedad de los instrumentos de responsabilidad política.

⁴⁹⁴ Escribe ROSSANO, C. (1972: 174): “*Di fronte ad un Governo che goda di una salda maggioranza parlamentare (...) le interrogazioni, le interpellanze, le inchieste, non sono più efficaci*”. En el mismo sentido, cfr. VERGOTTINI, G. (1987: 444) y RESCIGNO, G. U. (1990: 390). Para VIRGA, P. (1948: 269), pregunta e interpelación son medios de control secundarios en poder de la minoría, la cual carece del control primario que se concreta en la moción de censura. Más explícito es MARZANO, F. (1968: 263): “*l’interrogazione non mira ad interrompere il rapporto di fiducia esistente tra il Parlamento ed il Governo e pertanto non può rientrare tra i controlli politici*”. WIBERG, M. y KOURA, A. (1994: 33) distinguen control fuerte y débil, en este último se ubicaría la actividad rogatoria, como expresión de verificación, examen, inspección, escrutinio, comprobación, crítica, censura, llamada de atención, exigencia, etc.

En España, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1990: 240) escribe: “Una pregunta parlamentaria puede suponer una fiscalización sobre el Gobierno, pero sin que comporte por sí que la actividad de éste se acomode a la actividad de la Cámara, siendo entonces muy difícil hablar de control. Son innumerables las preguntas e interpelaciones que pasan inadvertidas, sin influir para nada el comportamiento del poder ejecutivo. Formalmente, ¿cabe defender entonces la existencia de un verdadero control?”.

nes de orden político que aquélla es capaz de suscitar y, por consiguiente, en la eficacia solamente política que puede tener respecto al Gobierno (eficacia obviamente variable según el color político del interrogante, su prestigio, la importancia del objeto sobre el que versa la pregunta, el eco que ésta puede tener fuera del Parlamento, etcétera”⁴⁹⁵.

No cabe, pues, exigir eficacia jurídica a dos instrumentos de control (pregunta e interpelación) con el objetivo de desvirtuarlos como medios de ejercer la fiscalización parlamentaria.

PORTERO MOLINA (1998: 56) escribe acertadamente que una “pregunta o una interpelación sólo provocan la puesta en marcha de un procedimiento que consiste en obligar al gobierno a contestarla de la forma que crea conveniente, pero no le obligan, jurídicamente, a modificar la actuación sobre la que es interrogado, sustituyendo su voluntad por la de quien pregunta o interpela”. La publicidad permite que el juicio no sólo se produzca en sede parlamentaria, sino también en los medios de comunicación y, finalmente, en los ciudadanos, emergiendo así el control social que se plasmará electoralmente. Como dice SÁNCHEZ AGESTA (1960: 40), los instrumentos de actividad rogatoria “pueden entrañar un desgaste que a corto o largo plazo determine la reacción de los órganos a los que está atribuida la competencia directa para hacer cesar en el oficio”⁴⁹⁶.

Es cierto, como vimos, que durante la III y la IV República francesa las mociones subsiguientes a una interpelación se constituían en lo que hoy sería moción de censura no constructiva, en cuanto que el resultado negativo de la votación implicaba la dimisión del ejecutivo. Esto ha sido decisivo a la hora de que el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa recoja el término *interpelación* como equivalente a la moción de censura. Su art. 156. 1 señala: “El diputado que desee interpelar al Gobierno informa de ello al Presidente de la Asamblea en el curso de una sesión pública y une a su demanda una moción de censura”. De aquí que los autores franceses sigan considerando a la interpelación como un medio para sancionar al gobierno⁴⁹⁷.

⁴⁹⁵ En la lengua original: “*il valore della interrogazione non sta tanto nel potere giuridico che essa dà (assolutamente povero ed elementare), quanto nelle reazioni di ordine politico che essa è capace di suscitare e quindi nella efficacia tutta politica che essa può avere rispetto al Governo (efficacia ovviamente variabile secondo il colore politico dell'interrogante, il suo prestigio, la importanza dell'oggetto su cui verte la interrogazione, la risonanza che essa può avere fuori del Parlamento, e così via)*”.

⁴⁹⁶ En el mismo sentido, RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 692). Cfr. SOLÉ TURA, J. (1990: 380 y 381).

⁴⁹⁷ Así lo pudimos comprobar en una entrevista personal con Louis Favoreu en el Departamento del Groupe d'Etudes et Recherches sur la Justice Constitutionnelle, Faculté de droit et science politique, Université d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, el 27 de septiembre de 1999. Del mismo modo se pro-

Prueba de que la eficacia jurídica es irrelevante para los medios de control parlamentario es que las preguntas gozan de gran vitalidad fiscalizadora en los sistemas presidenciales y en el Parlamento Europeo. Concretamente, en el segundo, gracias sobre todo al impulso británico, así son consideradas y utilizadas tanto por los diputados como por los destinatarios de las cuestiones.

Para RAUINO (1996: 379) la importancia de las preguntas en el Parlamento Europeo es tal que se convierten en el principal canal de comunicación entre éste y las otras instituciones comunitarias. Las preguntas, sobre todo las orales (porque van acompañadas de debate) “permiten a la Cámara posicionarse sobre muy variados temas de actualidad, dando la posibilidad a la opinión pública y a las demás instituciones de conocer la opinión del Parlamento acerca de esas cuestiones (...), a la vez que conceden al Parlamento Europeo la oportunidad de hacer un seguimiento de aspectos muy concretos de la aplicación de algunas políticas comunitarias”⁴⁹⁸.

La respuesta gubernamental no compromete jurídicamente al gabinete, salvo el caso de las preguntas con respuesta escrita en Francia (lo veremos en la p. 164). En los demás supuestos en Francia y siempre en el resto de los ordenamientos parlamentarios, la respuesta no se convierte en título jurídico para exigir su cumplimiento al gobierno⁴⁹⁹. El ejecutivo, de todas formas, no es propenso a comprometerse a realizar u omitir una acción que no está seguro de poder acometer. Ante preguntas incómodas, la respuesta estará llena de generalidades y lugares comunes⁵⁰⁰.

nuncian DUVERGER, M. (1980: 131) y AMELLER, M. (1996: 290 y 294).

La vigente Constitución argentina identifica también ambas expresiones. El art. 101 dice: “El jefe de gabinete de ministros (...) puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de la Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”. Cfr. GARCÍA LEMA, A. M. (1996: 166).

⁴⁹⁸ De la misma forma se pronuncia DUBOIS, L. (1982: 242): “*Les questions constituent le premier instrument de contrôle (...). Si les parlementaires se plaignent parfois de l'insuffisante efficacité de ce contrôle à raison du caractère trop évasif des réponses fournies par la Commission, le Conseil ou les Ministres des Affaires étrangères, ils tiennent les questions pour un instrument irremplaçable*”. Cfr. FERNÁNDEZ DE LANDA MONTOYA, M. J. (1996: 81 y 82).

⁴⁹⁹ Cfr. MEYER, D. (1993: 52).

⁵⁰⁰ Así, MEYER, D. (1993: 48) reproduce la siguiente pregunta que tuvo lugar en la Asamblea Nacional francesa el 11 de abril de 1989: “*pouvez vous, monsieur le Premier ministre, à la veille de cette négociation fort importante qui aura lieu demain matin à Luxemburg, prendre l'engagement, devant la représentation nationale, que la France défendra sa position initiale (...)?*”. La respuesta, ante tan comprometida cuestión, no dejó traslucir ningún tipo de vinculación por parte del ejecutivo: éste lle-

YANES HERREROS (1998: 259 y 260) señala, con razón, que el fundamento de la actividad rogatoria reside en el principio constitucional - estatutario de la separación de poderes en las formas parlamentarias de gobierno, “formas en las que es consustancial la existencia de relaciones Parlamento - Gobierno tanto a nivel orgánico como funcional”⁵⁰¹.

A la vista, sin embargo, de los textos constitucionales vigentes, parece que las preguntas y las interpelaciones no desempeñan un papel trascendente en la vida política de los Estados, pues son pocas las constituciones que recogen la existencia de aquéllas. Entre los países que recogen la actividad rogatoria en su texto fundamental se cuentan: Austria (art. 52. 3 y .4), Francia (art. 48, II), Portugal (art. 180. 2), Suecia (art. 5 del Capítulo XII) y España (art. 111). Dentro de nuestro país, además, sólo tres comunidades autónomas mencionan la actividad rogatoria en sus normas estatutarias: Asturias (art. 26. 3), Murcia (art. 25, IV) y País Vasco (art. 27. 4)⁵⁰².

Estamos en presencia de instituciones de honda raigambre assemblearia. Su presencia es obligada en cualquier reglamento parlamentario, ya sea contemplada en la Constitución, ya ésta no haga mención al respecto⁵⁰³.

Entre las dos posibilidades, nos inclinamos por la presencia de preguntas e interpelaciones en los reglamentos parlamentarios exclusivamente. Éstos constituyen garantía suficiente para el desarrollo de aquellas figuras. El texto constitucional debe afirmar la potestad de control del parlamentario sobre el gobierno y la administración. No parece necesario establecer los mecanismos concretos. El reglamento parlamentario, en desarrollo de la norma fundamental, es el foro adecuado para otorgar cobertura jurídica a instituciones como las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investiga-

gará tan lejos cuanto se pueda en “*une négociation a douze, dans laquelle la voix d’un seul n’a pas vertu d’emporter la conviction des autres*”.

⁵⁰¹ Añade (1998: 260): “La actividad rogatoria (...) la combinamos pues, como una actividad no colegiada formal, referida a cualquier materia integrante del ámbito de competencia del Gobierno, cuyo fundamento es el derecho - deber de participación que en una forma de gobierno parlamentaria se le reconoce al Parlamento respecto del ejercicio de la función que aquél tiene constitucional - estatutariamente atribuida”.

⁵⁰² Entre los Estados que no aluden constitucionalmente a preguntas e interpelaciones: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Rusia y Suiza.

⁵⁰³ Así, GWIZDZ, M. A. (1963: 22) considera, sobre las interpelaciones, que en algunos países “*il serait superflu de faire figurer une telle disposition dans la Constitution, le droit des parlementaires à interpeller le Gouvernement découlant des principes fondamentaux du régime parlementaire*”.

ción⁵⁰⁴. Solamente los órganos de control que se erigen en nuevas instituciones del Estado, como el tribunal de cuentas y el defensor del pueblo, parecen encontrar mejor acomodo en la propia Constitución⁵⁰⁵.

En Francia, la constitucionalización de la pregunta parlamentaria ha producido efectos sorprendentes. Está claro que, como dice CHANTEBOUT (1998: 411) “el objetivo del constituyente será (...) evitar que este control parlamentario sobre la acción del Gobierno no desemboque, como bajo los regímenes precedentes, en una puesta en causa permanente de la existencia del Gobierno. Él va, pues, a intentar privilegiar la forma más anodina, la que permite informar a la opinión pública de los errores del Gobierno sin entrañar su caída inmediata. Con este fin, él intenta volver a prestigiar el procedimiento de las preguntas”⁵⁰⁶.

Tras la rígida interpretación del Consejo Constitucional francés sobre el art. 48 del texto fundamental, se decidió acudir a figuras de actividad rogatoria infrareglamentarias, no susceptibles, por tanto, de control constitucional. Tras la reforma que sufrió la Constitución en 1995, se flexibiliza la posibilidad de dedicar más de una sesión semanal a la actividad rogatoria y se otorga gran autonomía a los órganos de gobierno de las cámaras, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones orales.

El vigente art. 48, II CF señala: “Una sesión por semana, al menos, quedará reservada preferentemente para las preguntas de los miembros del Parlamento y las respuestas

⁵⁰⁴ AMELLER, M. (1977: 374 y 375) señala cómo el procedimiento de las *questions au gouvernement* apareció por impulso de Edgar Faure, presidente de la Asamblea Nacional francesa, sin reflejo inicial en los reglamentos parlamentarios. Para AMELLER (1977: 374 a 376), ello es positivo pues la pregunta se desarrolla más ágilmente. A nuestro juicio, sin embargo, se otorgarían así demasiados poderes al presidente de la cámara, quien, no se puede olvidar, suele pertenecer a un grupo que apoya al gobierno.

⁵⁰⁵ Las comisiones de investigación, por regla general, también aparecen en las normas fundamentales. Son excepcionales las ausencias en las Constituciones de Noruega y Suecia, cfr. DESFEUILLES, H. (1973: 13).

⁵⁰⁶ En la lengua original: “*Le but du Constituant sera (...) d’éviter que ce contrôle parlementaire sur l’action du Gouvernement ne débouche, comme sous les régimes précédents, sur une mise en cause permanente de l’existence du Gouvernement. Il va donc s’efforcer de privilégier sa forme la plus anodine, celle que permet d’informer l’opinion publique des erreurs du Gouvernement sans entraîner la chute immédiate de celui-ci. À cette fin, il cherche à remettre en honneur la procédure des questions*”. Como señala CASELLA, R. (1999: 412), “*nel disegno dei costituenti del 1958, il disposto del 2° comma dell’art. 48 della nuova Costituzione, volto a riservare in modo primario una seduta settimanale alle questions dei parlamentari ed alle risposte dell’esecutivo, doveva bilanciare la perdita della sovranità delle assemblee sul proprio ordine del giorno a favore del governo, senza tuttavia rappresentare un’occasione per impegnare la responsabilità politica di quest’ultimo*”. GRANGÉ, J. (1965: 200) afirma que “*la liberté de questionner -liberté garantie par la Constitution- a été considérée en effet comme le second élément indispensable pour assurer l’équilibre entre les pouvoirs: l’exécutif est maître de l’orientation de l’activité législative et l’opposition ne peut dresser aucun obstacle sur la voie qu’il choisit; en contrepartie, l’opposition reçoit l’assurance de ne jamais risquer d’être réduite au silence et la possibilité d’exercer sa mission de contrôle en s’informant, en exigeant que l’exécutif*

del Gobierno. Una sesión por mes se reservará con preferencia para el orden del día establecido por cada Cámara”. Así, el art. 133 RANF dice: “Las condiciones bajo las cuales son depositadas, notificadas y publicadas las preguntas orales son fijadas por la Mesa”. El artículo siguiente completa esta exigua regulación remitiéndose *ad totum* a los órganos internos de gobierno: “Las sesiones de preguntas orales son organizadas por la Conferencia de los Presidentes”.

Consideramos que las preguntas y las interpelaciones tienen como finalidad la fiscalización parlamentaria dado que a su través se evalúan y comparan las razones con las que el gobierno fundamenta sus actos u omisiones con el parámetro discrecional del interrogante, aportándose publicidad, transparencia y razonamiento a las decisiones gubernamentales⁵⁰⁷. La actividad rogatoria provoca una toma de posición del ejecutivo sobre un tema concreto⁵⁰⁸. Todo ello culmina con un juicio (declaración sobre la satisfacción o no de la respuesta en el caso de la pregunta y eventual moción en la que la cámara manifiesta su posición tras la interpelación)⁵⁰⁹.

La carencia de efectos jurídicos de la actividad rogatoria conoce una excepción. En Francia, las respuestas ministeriales a las preguntas escritas son consideradas como interpretación administrativa de las normas, si bien ello sucede solamente en materia fiscal⁵¹⁰.

Tal posibilidad, unida a la tendencia localista del parlamentario francés acerca, de hecho, la pregunta con respuesta escrita a un procedimiento de consultas gratuitas⁵¹¹.

Las críticas a esta excepción a la ineficacia jurídica de las respuestas gubernamentales son frecuentes. Así, OPPETIT (1974: 110) resalta que “este fenómeno denota una cierta confusión en el juego de las instituciones y un golpe a la separación de poderes. (...) el recurso a un procedimiento paralelo marca (...) el fracaso y la ineficacia de la vía

rende compte de son action, en exprimant son opinion et ses critiques”.

⁵⁰⁷ Cfr. PÉREZ FRANCESCH, J. L. (1992: 161) y PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L. (1997: 95 y 112). En Italia, AMATO, G. (1968: 12 y 109).

⁵⁰⁸ Cfr. MARCO MARCO, J. J. (1998: 284). En Italia, MORETTI, R. (1992: 420).

⁵⁰⁹ Hay quien identifica de tal forma control parlamentario y responsabilidad política que incluso las preguntas y las interpelaciones se ven como instrumentos para hacer valer esta última. Cfr. MARESCA, A. (1969: 491 y 492). También, aunque sólo para las interpelaciones, BIDEGARAY, C. y EMERI, C. (1973: 1639) y DUVERGER, M. (1980: 132).

⁵¹⁰ Cfr. CLUZEL, J. (1990: 128).

⁵¹¹ Cfr. OPPETIT, B. (1974: 107).

judicial, sin embargo más específicamente destinada a cumplir esta función de interpretación”. Añade (1974: 112): “el retorno de las preguntas escritas a su vocación normal supondría una mejora de los mecanismos de interpretación judicial”⁵¹².

La atribución de un lugar entre las fuentes del Derecho a las respuestas gubernamentales a las preguntas escritas en materia fiscal está recogida en el art. L 80 A del *Livre des Procédures Fiscales* (antiguo art. 1949 *quinquies* E del *Code général des impôts*)⁵¹³. Se trata de proteger al contribuyente respecto a cambios de interpretación por parte de la administración cuando ésta haya admitido formalmente una primera interpretación. Una de las maneras en que puede producirse esa admisión formal es, precisamente, la respuesta a una pregunta parlamentaria escrita⁵¹⁴.

Tal interpretación ha sido avalada constantemente por el Consejo de Estado (así, Fallo de 24 de junio de 1968)⁵¹⁵.

En el resto de los supuestos, queda claro que una respuesta escrita a una pregunta parlamentaria no puede producir ningún efecto jurídico ya que no es una decisión administrativa (Fallo del Consejo de Estado, de 2 de noviembre de 1955)⁵¹⁶.

⁵¹² El el idioma original: “*ce phénomène dénote une certaine confusion dans le jeu des institutions et on y a vu une atteinte à la séparation des pouvoirs (...) le recours à une procédure parallèle marque (...) l'échec et l'inefficacité de la voie judiciaire, d'interprétation, et ceci en raison des graves défauts qu'elle révèle*”. Además, “*le retour des questions écrites à leur vocation normale supposerait une amélioration des mécanismes d'interprétation judiciaire*”. Añade (1974: 107) que “*n'y a-t-il pas lieu de condamner a priori cette dénaturation de la question écrite: on peut voir dans cette fonction dérivée remplie par l'institution un moyen d'établir la communication entre gouvernés et gouvernants*”.

⁵¹³ Tal precepto señala: “*Il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration. Lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée, à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente*”. Sobre esta norma, el art. 9 de la Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978, dice: “*Font l'objet d'une publication régulière: 1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles que comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives*”.

⁵¹⁴ G. TIXIER (1970: 98) señala que “*l'interprétation donnée par le service des contributions a dû être «formellement admise» c'est-à-dire qu'elle résulte d'une décision écrite et signée par un fonctionnaire qualifié pour engager l'administration. Or ce terme, c'après les coutumes administratives, désignerait ou bien un directeur des impôts ou bien un agent ayant au moins le grade d'inspecteur principal signant par délégation du directeur*”.

⁵¹⁵ Este Fallo, tomado de OPPETT, B. (1974: 108), admite que “*une réponse ministérielle à la question d'un parlementaire doit être regardée, lorsqu'elle a pour objet de préciser d'une manière générale le sens et la portée d'un texte fiscal, comme exprimant l'interprétation administrative visée à l'art. 1649 quinquies E; si la réponse d'un ministre ne peut normalement prévaloir contre la loi fiscale ni lier le juge de l'impôt, cette règle ne trouve pas son application, en vertu des termes mêmes des dispositions précitées, lorsque sont réunies les conditions requises par ledit article*”.

El Tribunal Constitucional alemán, en cambio, ha establecido la ineficacia jurídica de las respuestas escritas a las preguntas en su Resolución de 25 de marzo de 1981 (véase p. 101). El Tribunal aclara que “la contestación a una pregunta parlamentaria se agota, por lo general, en la comunicación de los hechos y en la expresión de una opinión que (...) carece de efectos externos” (FJ II, 1). Añade: “Las manifestaciones del Ministro (...) consisten más bien en juicios de valor emitidos (...) para contestar a una pregunta parlamentaria que afecta a una materia de su competencia. De este juicio de valor no derivan, de ninguna manera, efectos jurídicos” (FJ II, 2).

II.3.2. LA PREGUNTA COMO MEDIO DE OBTENER INFORMACIÓN

Sería incorrecto, por otra parte, afirmar que la actividad rogatoria cumple siempre una función de control⁵¹⁷. De la misma manera, la moción de censura, prevista para hacer efectiva la responsabilidad del ejecutivo, puede usarse meramente para criticarle. No vamos a negar, por ejemplo, que las preguntas con respuesta escrita son delimitables con mucha dificultad de la petición de información pues carecen de juicio inmediato y publicidad notoria, rasgos que son característicos de las preguntas con respuesta oral y de las interpelaciones. Coincidimos con SUSTACHA DUÑABEITIA (1996: 272) en que las

⁵¹⁶ Cfr. NEIDHART, R. y otros (1992: 47) y RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 967).

Toda esta estructura, precisamente, ha sido objeto de una pregunta que solicitaba respuesta escrita en la Asamblea Nacional. Por su interés, reproducimos aquí tanto la cuestión como la contestación. Aquella se planteó el 6 de octubre de 1980 por el diputado Pascal Clément a Raymond Barre, entonces Primer Ministro. El texto interrogaba “*sur la valeur juridique attacher à une réponse ministérielle publiée au Journal Officiel au regard de l’interprétation que peut en faire le juge administratif*”. La respuesta, publicada el 3 de noviembre de ese mismo año, dice: “*Le Conseil d’Etat, à plusieurs reprises et en particulier par un arrêt en date du 20 avril 1956 (sieur Lucard), a confirmé que les «réponses faites par les ministres aux questions écrites des parlementaires ne constituent pas des décisions faisant grief susceptibles de faire l’objet d’un recours devant la juridiction administrative». Certaines réponses ministérielles peuvent sans doute être invoquées. Ainsi, un contribuable peut se prévaloir de l’interprétation de la loi fiscale qu’elles comportent. Mais c’est uniquement parce que l’article 1649 quinquies E du code général des impôts lui en a ouvert la possibilité. Sous cette réserve, la réponse écrite n’a pas de valeur juridique. Elle ne peut ni fixer une norme ni donner une interprétation qui s’imposerait à tous de la loi ou du règlement, pouvoir qui n’appartient qu’aux tribunaux. Ni l’administration ni le pouvoir exécutif ne pourraient se substituer à eux. Les réponses ministérielles dont la raison d’être, qui ne saurait être oubliée, est de permettre le contrôle de l’activité gouvernementale, ne sont que des actes indicatifs, au même titre que les lettres qui permettent de faire connaître l’opinion du ministre, parfois ses objectifs, sans pour autant constituer une décision*”. El desarrollo de esta pregunta se encuentra publicado en *Journal Officiel de la République Française. Débats parlementaires. Assemblée Nationale. Question écrites (octobre-décembre 1980)*, día 3 de noviembre, p. 4. 620, nº 36. 214.

⁵¹⁷ Cfr. LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2040).

preguntas con respuesta oral gozan de mayor eficacia controladora que las de respuesta escrita porque aquéllas tienen mayor repercusión en la opinión pública⁵¹⁸.

PORRAS NADALES (1981: 129 y 130) afirma que “las preguntas con respuesta escrita no constituyen en la práctica parlamentaria española un instrumento típico de control conforme al sentido característico que se atribuye a esta función en la doctrina constitucional más clásica. La existencia, con carácter marginal y excepcional, de algunas preguntas «modélicas» de control sobre el ejecutivo no debe hacernos ocultar la realidad de que mayoritariamente (...) este instrumento parlamentario es utilizado por nuestros diputados, bien como una demanda para solicitar cifras, informes, datos u otras informaciones en poder de la Administración, o bien como un requerimiento sobre el ejecutivo para estimular y canalizar su actividad normativa o prestadora en el marco más característico de un Estado social intervencionista o «procurador» de las mínimas condiciones existenciales de la sociedad”⁵¹⁹.

⁵¹⁸ En el mismo sentido, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 114, n. 6).

⁵¹⁹ De acuerdo, MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 777). LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2007) prefiere calificar las preguntas con respuesta escrita como medios de información con carácter general, aunque reconociendo que “en la medida en que en ellas se puede enjuiciar políticamente la conducta del Gobierno en relación con la materia de que se trate y en que su formulación y su respuesta son públicas, no es infrecuente que aquella condición se vea desplazada por la de instrumento de control político del Gobierno”. DORADO FRÍAS, F. (1997: 549) duda de la utilidad de la pregunta escrita como verdadero instrumento de control. Para GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, J. M. y MARÍN RIAÑO, F. (1988: 738), todos los tipos de preguntas (no sólo las de respuesta escrita) forman parte de los actos de obtención de información, junto a, p. ej., las sesiones informativas. Las interpelaciones, en cambio, entrarían, para estos autores, en la categoría de actos de valoración de datos.

En Italia, para MANZELLA, A. (1969-1972: 424) la pregunta con respuesta escrita manifiesta su vigor principalmente en los periodos de puesta al día o “*prorrogatio*” de la cámara, cuando es prácticamente el único instrumento utilizable para garantizar una contradicción gobierno - parlamento. Para MORTATI, C. (1976: v. 2, 691) en las preguntas predomina el fin de adquisición de datos, sin embargo en las interpelaciones destaca su carácter valorativo, buscan los motivos de la actividad gubernamental. En el mismo sentido, PERGOLESI, F. (1968: v. I, 550). Según LONG, G. (1994: 226), “las preguntas con respuesta escrita se han convertido en un instrumento polivalente; fuentes de información sobre puntos muy específicos, pero también formas de presentar al Gobierno exigencias locales (...); y tampoco faltan ejemplos de preguntas con respuesta escrita que abordan cuestiones de orden más general y de marcado interés político”. VIRGA, P. (1948: 254 y 255) distingue tres fases en el control: la primera, constituida por la pregunta, supone el conocimiento del comportamiento del Gobierno, en la segunda, la interpelación, se realiza la discusión y el juicio, en la última, la moción, se censura o aprueba el hecho sometido a control.

En Francia, AMELLER, M. (1964: 92) señala que “*l'idée de contrôle politique (...) est généralement absente de la plupart des questions écrites*”. En el mismo sentido, GUCHET, Y. (1996: 176) dirá que “*les questions écrites apparaissent comme un moyen pour les parlementaires d'obtenir des informations sur des questions techniques, ce qui leur donne en règle générale une portée limitée en matière de contrôle parlementaire*”. CLUZEL, J. (1990: 129) estima, sin embargo, que las preguntas escritas son útiles para interesar a un ministro sobre un problema local o sobre intereses profesionales. Sería el medio más adecuado, además, para cuestiones complejas técnicamente. Al igual que hemos visto que MANZELLA constataba en Italia, TRIBONDEAU, J. F. (1985) destaca que, en Francia, las preguntas escritas “*n'ont pas pour fonction de refléter directement les problèmes d'actualité. Ce rôle appartient principalement aux questions au Gouvernement (...). Le succès incontestable de cette procédure limite d'autant la place des problèmes politiques immédiats dans les questions écrites (...). Ce constat doit*

Según BARTHÉLEMY y DUEZ (1926: 608), las preguntas con respuesta escrita surgen para ahorrar tiempo a las asambleas y para facilitar el control sobre materias delicadas, como la política exterior, en las que el debate oral sería inconveniente.

En Francia era frecuente la utilización de la pregunta con respuesta escrita para pedir la interpretación oficial del gobierno sobre una norma⁵²⁰. Tal posibilidad fue eliminada por dos Fallos del Consejo de Estado, de 2 de noviembre de 1955 y de 20 de abril del año siguiente, estableciendo que la respuesta a este tipo de preguntas no es un instrumento alegable en un recurso ante la jurisdicción administrativa⁵²¹.

Para diferenciar, pues, aquellas dos figuras, cobra especial relevancia la calificación de la mesa de la asamblea, que acostumbra a cambiar de oficio la pregunta escrita que sólo contiene una mera solicitud de datos y documentos en solicitud de información⁵²².

Tanto esta dificultad como la mencionada percepción de pérdida de eficacia en la labor de equilibrio de la actividad rogatoria han conducido a cierto sector de la doctrina a abandonar la discusión conceptual y considerar que la actividad rogatoria desempeña tanto funciones de información como de control⁵²³.

toutefois être nuance. En effet, lors des inter-sessions, les députés ne peuvent plus recourir à la procédure des questions au Gouvernement, pas plus qu'à celle des questions orales. La question écrite retrouve alors toute son utilité pour aborder les problèmes d'actualité.

⁵²⁰ Véase BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 609).

⁵²¹ Cfr. NEIDHART, R. y otros (1992: 47).

⁵²² Cfr. PORRAS NADALES, A. (1981: 129 a 133) y CANO BUESO, J. (1996: 35 a 37 y 45). ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (1998: 112) opina que la mesa debe separar lo que es petición de documentación de lo que es solicitud de una valoración por parte del gobierno. MATIA PORTILLA, E. (1998) prefiere el criterio de la preexistencia o no de lo que se pide. “Si lo que se solicita exige del Gobierno una actividad, la que sea, aunque sólo consista por ejemplo en contar cuántos institutos ha hecho, para poder contestar, entonces estamos ante una pregunta que exige del Gobierno la elaboración de una respuesta. Si lo que se pide preexiste (...) como documento, es documentación que el Gobierno se limita a trasladar al Parlamento”.

⁵²³ Cfr. PORRAS NADALES, A. (1981: 108), LOPERENA ROTA, D. (1984: 163), PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1994: 39), CANO BUESO, J. (1996: 48) y PRESNO LINERA, M. Á. (1999: 100, n. 19). Para PITARCH I SEGURA, I. E. (1990: 331), las preguntas y las interpelaciones “son procedimientos pluriteológicos que sirven en función del uso o intención que se les dé”. SÁNCHEZ AGESTA, L. (1960: 43) califica la actividad rogatoria como “derecho de información y discusión de la acción de gobierno”. BARRAT I ESTEVE, J. (1997: 307) considera que el interés principal de las preguntas y las interpelaciones radica en “enjuiciar una actuación ya realizada o, en todo caso, en recabar la información necesaria para ello”. Para este autor (1997: 308), la actividad rogatoria desempeña funciones de información o de inspección, “con una clara finalidad instrumental”. Cfr. BIRCH, A. H. (1968: 217), BUCCISANO, I. (1969: 21 a 27) y JENSEN, H. (1994: 80 y 93 a 95). Así, FRANKS, C. E. S. (1985: 1) opina que la finalidad de las preguntas es un enigma, mientras que FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. (1991: 108) define las preguntas como “solicitudes puntuales y concretas que permiten a los parlamentarios informarse de la actuación del ejecutivo”. Ello es coherente con una obra anterior de este mismo autor (1983: 578) en la que considera que la actividad rogatoria sirve a las funciones legislativa, financiera, de impulso y control. En el mismo sentido, cfr. ÁLVAREZ CONDE, E. (1990: 444), GARCÍA ROCA, J. (1995:

Al respecto es preciso señalar, en primer lugar, que mientras en el lenguaje corriente preguntar e interpelar son verbos cuyo significado no pasa de inquirir sobre un hecho, en el Derecho parlamentario la finalidad de la actividad rogatoria sobrepasa tal función, meramente informativa, para convertirse en exigencia de explicaciones sobre la actividad del interrogado (en este caso, el miembro del gobierno) ante determinada situación.

Es contradictorio, a nuestro juicio, defender, como hace SANTAMARÍA PASTOR (1997: 457) que preguntas e interpelaciones son instrumentos de información y a la vez decir que “posibilitan una valoración crítica de la acción gubernamental y administrativa”. SANTAOLALLA LÓPEZ (1978: 64 a 67; 1982: 21 y 22) también defiende un doble carácter, de información y de control, de las preguntas parlamentarias, si bien parece producirse un cambio entre la primera y la segunda obra que se cita, pues en aquella (1978: 53) se llega a afirmar que “bajo el genérico y amplio haz de medios de control parlamentarios existen algunos que ostentan de forma más inequívoca esta condición. Uno de estos instrumentos son las preguntas”. La evolución en los escritos de SANTAOLALLA culmina en una obra posterior (1990: 398) con la exclusión de la actividad rogatoria de entre los instrumentos de control parlamentario dado que aquella carece del elemento

172), SAIZ ARNAIZ, A. (1995: 81), MANZELLA, A. (1969a: 351; 1969-1972: 407 a 418; 1980: 476), GALEOTTI, S. (1969 y 1972: 339), DI CIOLO, V. (1980: 335), FILIPPETTA, G. (1991: 4208) y MORETTI, R. (1992: 411). Según CIOLO, V. DI y CIAURRO, L. (1994: 521), “*interrogazioni e interpellanze si pongono come strumenti neutri, tecnicamente utilizzabili per l'esercizio sia di funzioni di controllo che di indirizzo politico o di elaborazione della legislazione*”. Para MARZANO, F. (1968: 264), la pregunta cumple una función preparatoria (informativa) de la iniciativa legislativa del parlamentario. Cfr. AMIRANTE, C. (1994: 133).

El hecho de que en Alemania sea unánime la opinión de incluir la responsabilidad política en el control, hace que la actividad rogatoria se vea como un medio de pedir información y aclaraciones al gobierno, un híbrido entre la petición de documentación y un control débil, pues el control propiamente dicho conllevaría la responsabilidad política del gobierno, cfr. BOGDANDY, A. y FORSTHOFF, U. (1994: 202). En otra época, el denominado derecho de interpelación incluía, sin embargo, la petición de cuentas de los actos y la gestión administrativa del ejecutivo, cfr. FISCHBACH, O. G. (1934: 126). La actividad rogatoria, como sabemos, era un eslabón más del sistema de responsabilidad política ministerial.

En Francia, CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 437) opinan que si el control político del parlamento se limita a ejercer el derecho a la información (y no la investigación o la puesta en juego de la responsabilidad política), aquél, se instrumenta a través de las preguntas, las declaraciones del gobierno y la organización de debates. Para GUCHET, Y. (1996: 175), “*dans l'arsenal des moyens d'information du Parlement on trouve aussi les questions parlementaires*”. Del mismo modo, LAPORTE, J. y TULARD, M. J. (1986: 104). AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 233) señalan diáfano que “*les procédures informatives sont principalement destinées à permettre aux assemblées d'exercer leur contrôle: relèvent directement de cette finalité les déclarations du Gouvernement ainsi que les questions des parlementaires et les commissions d'enquête*”. PRÉLOT, M. y BOULOUIS, J. (1990: 556) sostienen que la actividad rogatoria es un instrumento de información parlamentaria. Las preguntas vendrían así definidas como “*des demandes de renseignements ou d'explications adressées par des parlementaires aux membres du Gouvernement*”. Nos parece difícil incluir bajo la etiqueta de medio de información un instrumento que, en palabras de los propios autores, puede servir para pedir explicaciones al ejecutivo.

sanción. Así, preguntas, interpelaciones e incluso comisiones de investigación son, para este autor, meros instrumentos de información y, como tales, tendrán una funcionalidad polivalente. Por ello, la información obtenida a su través “podrá ser después utilizada para la función legislativa, la financiera, la de control, la de dirección política, etc. Pero pudiendo servir a todas ellas, con ninguna se identifica necesariamente”⁵²⁴. La posición de este autor no parece diáfana; al fin y al cabo confiesa (1987: 231): “utilizo «información» casi como sinónimo de «fiscalización», puesto que evidentemente se trata de acciones íntimamente interrelacionadas”.

No parece conveniente, por otro lado, considerar estos institutos, en ocasiones constitucionalizados, como medios para satisfacer la curiosidad o facilitar el trabajo del miembro del parlamento⁵²⁵. La actividad rogatoria tiene una indudable finalidad pública que consiste en proyectar, positiva o negativamente, tanto la acción del gobierno como las eventuales alternativas. Algunas preguntas tienen sólo esos objetivos⁵²⁶.

⁵²⁴ En este sentido, DESFEUILLES, H. (1973: 10) escribe: “*L’institution de l’interpellation sert, semble-t-il, essentiellement à obtenir des informations, mais pas seulement sur des faits. L’idée prédomine nettement que le gouvernement doit s’expliquer sur ses points de vue et ses intentions. La réponse donnée doit servir de base à un échange de vues et à des critiques*”. AMATO, G. (1968: 16 a 18), clasifica la actividad rogatoria según su contenido. Así, habría preguntas e interpelaciones que sólo tratarían de obtener noticias, otras que intentarían forzar al gobierno a adoptar medidas particulares o de un cierto *indirizzo*, finalmente, están las que piden las razones de ciertas medidas que el gobierno ha adoptado, son las que controlan al ejecutivo. También consideran la actividad rogatoria como dirigida a solicitar información CORBETT, R. y otros (1995: 266). CHIMENTI, C. (1969: 179 y 180) entiende por control parlamentario sólo el efectuado por toda la asamblea (sería necesario, pues, un pronunciamiento de una o las dos cámaras), por lo que preguntas e interpelaciones pasan a desempeñar una mera función cognoscitiva. En este sentido también MACCANICO, A. (1988: 1 y 2). De todas maneras, hay que tener en cuenta que desde 1848 hasta 1900, no era raro en Italia que se planteasen preguntas dirigidas a miembros de comisiones parlamentarias, con lo que se deduce que la finalidad principal de aquéllas era la recepción de información, cfr. BOCCACCINI, G. (1980: 49).

⁵²⁵ Parece incorrecta, pues, la posición de TRENTO BALDINI, E. (1968: 623) cuando afirma que “*l’interrogazione, anzitutto, vuole soltanto fornire all’interrogante la cognizione di un determinato fatto ed accertare la verità di una notizia, senza che su questo si pronunci e possa pronunciarsi un giudizio*”. Como escribe ARAGÓN REYES, M. (1995: 174 y 175), “calificar a las preguntas únicamente de instrumentos de información es olvidar el sentido fiscalizador que les es propio y que constituye, sin duda, su auténtica finalidad”. En el mismo sentido, ALONSO DE ANTONIO, Á. L. y J. A. (1996: 417) y ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1223).

⁵²⁶ Aunque con la actividad rogatoria se inste al gobierno a adoptar medidas o a remover un ministro, todo ello carece de obligatoriedad y sanción jurídica en caso de incumplimiento, cfr. LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1988: 273), ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 63 y 64), GARCÍA ROCA, J. (1995: 172 y 173), GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996: 369), AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 79), BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 101) y GOIG MARTÍNEZ, J. M. (1997: 246). Como señala SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 115), la “orientación *ad extra*, que de forma paradójica puede transformar a las preguntas en instrumentos de transmisión de información, y no de recepción de la misma, es la que justifica la importancia y eficacia de la pregunta como medio de control”. RESCIGNO, G. U. (1990: 398) señala: “*Ciascuno di questi strumenti (...) svolge un ruolo strumentale in vista dell’obiettivo principale e comune che è: per la maggioranza, assicurare che il Governo risponda alla sua volontà; per la minoranza, riuscire a rovesciare il Governo oppure, attraverso le critiche, influenzare l’elettorato*”. Cfr. ANZON, A. (1969: 764 y 765), VERGOTTINI, G. (1997: 41) y TORRES DEL MORAL, A. (1998: 649).

Esto se constata en que, dado que las preguntas con respuesta oral en el pleno son las que mayor relieve político proporcionan, su utilización es creciente (tanto que su proliferación ha llegado a perjudicar su eficacia)⁵²⁷. Ya el hecho de que quien responde sea un miembro del gobierno y que se efectúe tanto la pregunta y la interpelación como sus respuestas con publicidad, implica un control directo sobre la parcela de responsabilidad del ministro⁵²⁸, aunque aparentemente el sujeto activo sólo buscaba información.

Coincidimos con GARCÍA ROCA (1995: 176) en que, aunque se considere que en ocasiones la actividad rogatoria sólo sirve para conseguir datos del gobierno, “tener información es tener poder y posibilidades de contrapesar a quien lo tiene (...). De manera que, a veces, la mera solicitud de información sobre un ámbito lleva ínsita una crítica política y ofrece una ocasión para debatir sobre ese objeto o actividad que el parlamentario reprocha al Gobierno”⁵²⁹.

La pregunta y la interpelación, por sí mismas, pueden servir para crear opinión pública sobre un determinado tema⁵³⁰.

La actividad rogatoria, por otra parte, mantiene en tensión a los departamentos ministeriales. Éstos deben estar preparados para responder cumplidamente de las medidas que se adoptan en su seno⁵³¹. Asimismo, el ministro, como último responsable de la labor de

⁵²⁷ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 142).

⁵²⁸ Cfr. LASKI, H. J. (1938: 151) y DUNLEAVY, P. y otros (1993: 291 y 292). La actividad rogatoria, según OGG, F. A. (1947: 256), contribuye a reforzar la responsabilidad ministerial.

Como escriben MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 764), a través de la pregunta se pretende “una auténtica fiscalización de la acción gubernativa sobre la que se presiona en prevención de abusos o infracciones administrativas que, por medio de aquélla, pueden salir a la «luz pública», evitando que queden en el secreto del hacer administrativo”. Añaden (1998: 767): “No puede negarse, por otra parte, los inmediatos efectos que ejerce sobre la Administración el establecimiento del *question time* en el parlamentarismo moderno, haciéndola más eficaz y coordinada y tratando de poner algún remedio a la «dictadura tecnocrática»”.

⁵²⁹ En el mismo sentido, SUSTACHA DUÑABETIA, C. (1996: 271) y GARCÍA - TREVIJANO GARNICA, E. (1996: 160). SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1997: 461) critica, sin embargo, el hecho de que las cuestiones se conviertan en “escaparates electorales, en los que las preguntas cubren el objetivo de quien las hace con su mera formulación, siendo irrelevante la existencia de una respuesta del Gobierno”. También sorprendente es su aseveración sobre las ocasiones en que las preguntas son “procedimientos de intimidación psicológica, como ocurre con las preguntas formuladas en términos crípticos, insinuantes y repletas de valores entendidos; funciones todas ellas perfectamente legítimas, por cierto, pero que poco o nada tienen que ver con el control”. GIDDINGS, P. (1993: 149) opina que uno de los objetivos de las preguntas es acceder a datos clave para que la oposición pueda hacer su propia política.

⁵³⁰ Cfr. CAZZOLA, F. (1988: 736), quien señala que “*l'interrogazione 'in sé' dimostra attenzione politica a problemi sociali, dà a questi dignità, personalità, cittadinanza politica*”.

⁵³¹ Como dice MATHIOT, A. (1974: 476), el control parlamentario sirve para “*tenir le Gouvernement en haleine. Si celui-ci bénéficie d'une certaine stabilité, qui peut engendrer l'immobilisme, c'est beaucoup: c'est, pour le Gouvernement, la possibilité de se justifier, au lieu de laisser s'accumuler les mé-*

sus subordinados, no se limitará a emitir directrices generales, sino que también realizará una fiscalización interna, evitando de este modo que el posterior y eventual control parlamentario provoque su desprestigio y quizá su caída política⁵³². Esta situación es particularmente relevante en los ordenamientos que posibilitan la realización de preguntas al presidente del gobierno. Ello permite que éste tome conciencia de problemas sociales o administrativos ignorados o relegados a un segundo plano y realizar investigaciones en el seno del órgano administrativo que ha motivado la pregunta. El jefe del gobierno también puede utilizar sus respuestas como toma de posición ante un determinado asunto público⁵³³.

En este mismo sentido, hay que resaltar que mediante la actividad rogatoria se inicia un procedimiento parlamentario, caracterizado por la calificación y admisión a trámite, la inclusión en el orden del día de la asamblea o comisión correspondiente (no así, obviamente, las preguntas con respuesta escrita) y su desenvolvimiento en la misma⁵³⁴. No sucede de esta manera con todos los instrumentos de información del diputado, que pueden ser cartas, llamadas telefónicas, etc⁵³⁵. La comparecencia de miembros del gobierno en sesiones informativas (art. 110 CE), sin embargo, también se desenvuelve mediante un procedimiento parlamentario.

La actividad rogatoria, por disposición constitucional, ocupa un tiempo mínimo semanal en el trabajo parlamentario, mientras que la posibilidad de recabar información es simplemente enunciada en el art. 109 CE⁵³⁶.

contentements; c'est pour lui la possibilité de proposer une politique nouvelle ou une ouverture politique souhaitable. C'est donc un moyen de contraindre le Gouvernement à demeurer dans le sens de la démocratie".

⁵³² Cfr. CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 253), MITCHELL, A. (1982: 114) y NORTON, P. (1993a: 198). Para este último autor (1981: 113), el aumento de las preguntas suplementarias (lo que en España sería la repregunta) incide aún más en la preparación y estudio del ministro sobre lo que sucede en su departamento ya que le sería perjudicial políticamente confesar su desconocimiento sobre una actuación de la que es, en última instancia, responsable. En Francia, AMELLER, M. (1964: 103) sostiene que *"les Ministres tiennent souvent compte, dans les directives qu'ils adressent aux administrations, des observations formulées dans les questions écrites"*.

⁵³³ Sobre los efectos políticos que la pregunta parlamentaria supone para el presidente del gobierno, véase JONES, G. W. (1972-1973: 272).

⁵³⁴ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 25).

⁵³⁵ Se trata de la adquisición autónoma de información por parte del parlamento mediante sus propios servicios, oficinas, etc., cfr. EMBID IRUJO, A. (1991: 192, n. 26).

⁵³⁶ Art. 109 CE: "Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas". Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 639).

Otra nota distintiva radica en la existencia de juicio en la actividad rogatoria, aunque se reduzca a la declaración sobre si el sujeto activo se encuentra satisfecho o no con la respuesta. En ello se diferencia la pregunta de la solicitud de datos, que no admite comparación ni valoración sobre ellos⁵³⁷.

Para el mejor ejercicio de sus funciones los parlamentarios gozan del instrumento previsto en el art. 109 CE: petición de documentación, cuyo sujeto pasivo puede ser cualquier autoridad del Estado y de las comunidades autónomas. La potestad de solicitar información se configura como un medio de colaboración entre órganos y poco tiene que ver con el termino *sometidos* que la CE atribuye al gobierno y sus ministros en relación con las preguntas y las interpelaciones⁵³⁸. Ya el mismo hecho de que la regulación de la actividad rogatoria y de la petición de información se hallen en preceptos constitucionales diferentes (arts. 111 y 109, respectivamente) es un argumento más a favor de su separación conceptual⁵³⁹.

En cuanto a las normas parlamentarias españolas, el art. 181. 1 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala: “Las interpelaciones (...) versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general”, de lo que se deduce que no cabe utilizar aquel medio para solicitar información sobre un hecho o una decisión concretos. Además, la posibilidad de que exista debate con intervención de las distintas fuerzas políticas diferencia la interpelación de la obtención de información⁵⁴⁰.

La situación varía enormemente en cuanto a la posibilidad de que las preguntas se utilicen, con amparo jurídico, para obtener datos o información procedentes del gobierno o de uno de sus miembros. A favor de la imposibilidad de tener tal objetivo jugaría el art. 202 RCD, que trata de la comparecencia de miembros del gobierno en sesión informativa (párrafo 1) y señala que tras la exposición oral del ministro habrá un turno de

No parece adecuada, sin embargo, la distinción que realiza MANZELLA, A. (1974: 402 y 403) entre los instrumentos de control y los de información con base en el mayor grado de coercibilidad de los primeros. La obligación de responder a una pregunta parlamentaria, p. ej., es inexigible jurídicamente, mientras que la de proporcionar datos o documentos puede ser objeto de sanciones.

⁵³⁷ Cfr. AMATO, G. (1968: 85). Como escribe DAMGAARD, E. (1994: 73), “*whenever they* [los parlamentarios] *ask, they are bound to elicit some kind of information from the government to which they can react. Thereby they are also controlling*”. MORETTI, R. (1992: 45) nos recuerda el poder de crítica privilegiado del que gozan los parlamentarios individualmente considerados, debido a la inviolabilidad.

⁵³⁸ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 638 y 639) y MARCO MARCO, J. J. (1998: 285).

⁵³⁹ Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 691 y 692) y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1998: 288).

⁵⁴⁰ Cfr. ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1224) y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1998: 288).

preguntas u observaciones (párrafo 2). Aunque el término *pregunta* se utiliza en el sentido vulgar, no en el jurídico que nosotros estudiamos, el proceso se iniciaría con la recepción de información y posteriormente se realizaría la fiscalización a través de preguntas, aunque no lo sean en el sentido formal - procedimental⁵⁴¹. Por otra parte, tanto los arts. 111. 1 CE como 188. 3 RCD utilizan la expresión “debate” aplicada a la réplica del ministro o presidente del gobierno y contrarréplica del interrogante. Parece claro que no cabría referir estos términos a una mera petición de información⁵⁴².

Esta coherencia normativa, que viene a corroborar nuestra tesis sobre la separación conceptual entre información y control, parece quebrarse a partir de la lectura del art. 162. 1 RS. Se incluye la posibilidad de interrogar “sobre un hecho, una situación o una información” entre las finalidades de las preguntas (con respuesta oral). El RCD carece de una disposición que delimite las finalidades de las preguntas, por lo que puede entenderse que también en él caben preguntas informativas⁵⁴³. De todas formas, inquirir sobre un hecho, situación o información no implica limitarse a interesarse sobre si aquél ha acaecido, sino que podría extenderse (de hecho así sucede en la práctica) a pedir valoraciones sobre el mismo. En todo caso, la regulación no prohíbe que la pregunta se ciña a la adquisición de información. Por tanto, aquélla puede tener dos finalidades: controlar u obtener información o bien ambas a un tiempo⁵⁴⁴.

Es de lamentar, por otra parte, que el Reglamento del Senado español no contemple formalmente el derecho de los parlamentarios a acceder a la documentación administrativa, como sí lo hace el art. 7 RCD. De esta forma, la pregunta con contestación escrita aparece como el único medio del que disponen los senadores para recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en su poder⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 61) expresa también esta opinión: “por lo que se refiere a las preguntas que pueden formular los parlamentarios en el curso de las sesiones informativas del gobierno (arts. 202 y 203 RCD), creo que forman parte de lo que son los debates habituales sobre cuestiones que presenta y, por tanto, delimita el Gobierno y, en ese sentido, tienen una naturaleza distinta a las preguntas propiamente dichas”.

⁵⁴² Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 142, n. 54).

⁵⁴³ Se trataría de los que LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1988: 273) denomina “pregunta - interrogación”, en contraste con las variedades de “pregunta - control” y “pregunta - demanda”. En el mismo sentido, cfr. PORRAS NADALES, A. (1981: 114).

⁵⁴⁴ Como señala CASTELLÓ BORONAT, F. (1997: 89), las preguntas pueden ser formalmente instrumentos destinados a conseguir información, pero buscan más una faceta de control del gobierno, “proyectando sobre la opinión pública una determinada imagen, tanto de la labor del Ejecutivo como del posicionamiento de la oposición”.

⁵⁴⁵ Cfr. CANO BUESO, J. (1999, v. II: 393).

Una Circular del Presidente de la Cámara de los Diputados italiana, de 21 de febrero de 1996 toma partido claramente por una mutación en la finalidad histórica de la pregunta parlamentaria al entender que ésta contiene “una exigencia de información sobre hechos, actos o comportamientos concretos” (punto 1)⁵⁴⁶. Tal previsión, a nuestro juicio, no se corresponde con lo establecido en el art. 128. 2 del Reglamento de la Cámara, que otorga la posibilidad de un contenido más amplio, fiscalizador, para las preguntas⁵⁴⁷.

En este caso, por tanto, la Circular parece haberse quedado corta a la hora de establecer las funciones de una pregunta parlamentaria posiblemente vulnerando una norma jerárquicamente superior.

Hay un caso, sin embargo, donde es el propio reglamento parlamentario el que parece especificar, ahora más claramente que en el caso anterior, que las preguntas han perdido su carácter fiscalizador. Nos referimos a la Asamblea Regional de Murcia, cuya norma reglamentaria afirma: “Las preguntas son solicitudes concretas de información” (art. 136)⁵⁴⁸. A nuestro juicio, sin embargo, esta norma utiliza el término “información” de una manera un tanto laxa, en cuanto que admite (en el mismo precepto) que la pregunta servirá para que un miembro del gobierno “aclare la certeza de un hecho, manifieste si piensan adoptarse o se han adoptado determinadas medidas, o precise cualquier otro extremo de interés público que deba ser conocido”. Nos encontramos de nuevo en la difusa frontera entre información y control (piénsese en la eficacia fiscalizadora que ostenta una pregunta que versa sobre si un consejero piensa adoptar medidas sobre un determinado asunto).

Materialmente existe un límite a la posibilidad de utilizar la pregunta como información. Se trata de la prohibición de que los datos que se pretendan adquirir mediante la pregunta sean de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada o que suponga consulta de índole estrictamente jurídica (arts. 186. 2 RCD y 162. 2 RS). La vigilancia del respeto de esta limitación corresponde a la mesa de cada cámara (arts. 186. 3 RCD y 162. 3 RS). Lo analizaremos en la p. 217.

⁵⁴⁶ En italiano: “una esigenza di informazione rispetto a singoli fatti, atti o comportamenti”.

⁵⁴⁷ “L’interrogazione consiste nella semplice domanda, rivolta per iscritto, se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato”.

De estos vicios en que puede incurrir la pregunta, es necesario resaltar que el primero, el interés personal, no debe identificarse con el uso que algunos parlamentarios realizan de las preguntas para dar a conocer al ejecutivo y a la opinión pública el estado de algún lugar de la circunscripción por la que aquéllos fueron elegidos, preguntar sobre las intenciones del gobierno al respecto (el llamado localismo)⁵⁴⁹.

Con la prohibición, lo que se intenta evitar no son las preguntas con objeto concreto, detalladísimo, de interés sólo para unos pocos representados, sino que lo que se proscribe es la utilización de un instituto parlamentario con finalidad exclusivamente personal.

GARCÍA - ESCUDERO MÁRQUEZ y PENDAS GARCÍA (1988: 668 y 669, n. 11) resaltan lo discutible de la calificación de “localista y sectorial”. Para estos autores, con los que coincidimos, “la labor diaria de las Cámaras no debe referirse sólo a las grandes cuestiones de política general, sino que las preguntas concretas reflejan la lógica preocupación de los parlamentarios por hacer llegar al Parlamento los problemas cotidianos”. En el mismo sentido, AJA FERNÁNDEZ y ARBÓS (1980: 57) estiman que es muy positiva la fiscalización de la administración sobre estos problemas parciales.

Es decir, son admisibles las preguntas que versen sobre temas locales⁵⁵⁰.

Éstas, de todas formas, se producen mucho más en Estados con sistemas electorales mayoritarios y distritos uninominales (como Gran Bretaña), pues la relación que une a electores y representantes es más estrecha y éstos se preocupan con más ahínco de asuntos de su circunscripción para, entre otras cosas, asegurarse su reelección⁵⁵¹. La presen-

⁵⁴⁸ Coherentemente, el art. 142. 2 hace obligatoria la transformación de las interpelaciones en preguntas cuando aquéllas soliciten “un simple traslado de información”.

⁵⁴⁹ Así, MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 753) mencionan la capacidad de las preguntas para “hacer salir al parlamentario de su «mutismo» y anonimato, con el correspondiente efecto propagandístico en la circunscripción por la que fue elegido”. LÓPEZ NIETO, L. (1997: 203) señala que “la mayoría de las preguntas se refieren al distrito por el que son elegidos [los parlamentarios], la divulgación de las mismas a través de la prensa y de las organizaciones locales, se convierte en el principal mecanismo de relación con el distrito”.

Con respecto a Alemania, GARCÍA COTARELO, J. (1995: 281) no considera “fácil determinar en qué medida las preguntas sirven para el control del Gobierno o, más bien, para la promoción política del propio diputado ante los electores de su distrito. En todo caso, el control por medio de preguntas se diluye en los detalles de la política local”.

En Francia, AMELLER, M. (1964: 100) opina que “*le plupart des questions écrites sont, en fait, provoquées par les citoyens que trouvent commode d’alerter leurs représentants lorsqu’ils sont placés devant une difficulté d’ordre pratique qu’ils ont de la peine à résoudre par leurs propres moyens*”.

⁵⁵⁰ Para MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 809), las preguntas “deberían quedar reducidas a cuestiones que no tuvieran gran trascendencia política por referirse a asuntos locales o sectoriales que no afectan a la política general”.

⁵⁵¹ Las siguientes palabras de STOUT, H. M. (1953: 94 y 95) inciden en este dato: “*The member receives many personal appeals from constituents who want him to inquire into some matter or prod a government department. Some of these he can dispose of by referring them to the proper departments for action. Others may require a question put to a minister in the House of Commons, or the raising of the*

tación de preguntas e interpelaciones es una buena manera de hacerse publicidad ante sus electores⁵⁵².

Más que en ninguna otra parte, es habitual en Francia la utilización de la pregunta con respuesta escrita para obtener información sobre casos particulares. En palabras de ARDANT (1998: 581), “las preguntas escritas son frecuentemente utilizadas (...) sobre todo para obtener informaciones jurídicas y administrativas en provecho de los electores”⁵⁵³.

GUCHET (1996: 175) dice que la mayor parte de las preguntas escritas conciernen a problemas jurídicos (interpretación de leyes o reglamentos)⁵⁵⁴.

subject on the adjournment of the House. Members of Parliament must make frequent visits to their constituencies -some make a practice of going every week end- in order to gather local opinion and to receive requests for assistance of one kind or another”. En este sentido, comparando los sistemas electorales alemán e inglés, JOHNSON, N. (1962-1963: 28) señala: “Those who put Questions only occasionally tend to be concerned with problems of local interest. This bring us the (...) reason for the slow increase in the number of Questions. Only half of the Members of the Bundestag are elected by constituencies, the rest from a list. This inevitably reduces the number of individual and local cases which the German Member of Parliament may wish to bring to notice of a Minister. Moreover, it means that many Members can never have the close relationship with their constituents which the British Member usually develops in his role of local Ombudsman”.

⁵⁵² Este dato ha sido profusamente estudiado en el Reino Unido, en este sentido, cfr. JOHNSON, N. (1961: 142), ANZON, A. (1969: 767), MITCHELL, A. (1982: 113), BIFFEN, J. (1989: 44), BORTHWICK, R. L. (1993: 86 y 87), FRANKLIN, M. y NORTON, P. (1993: 122), NORTON, P. (1993: 1, 2 y 14 a 18) y GARCÍA ROCA, J. (1995: 175).

Los parlamentarios envían a la prensa de su circunscripción más del ochenta por ciento de las respuestas gubernamentales a sus preguntas, NORTON, P. (1994: 718).

En Francia, PONTIER, J. M. (1982: 136) escribe: “*Le but de la question n’est pas pour le parlementaire de contrôler l’administration mais d’obtenir une réponse à une demande. L’essentiel est de manifester son intérêt pour les électeurs, et de leur faire savoir à travers les réponses qu’on leur transmettra. (...) peu importe ce que répond l’administration, pourvu qu’elle réponde*”.

⁵⁵³ Originalmente: “*les questions écrites sont largement utilisées (...) surtout pour obtenir des renseignements juridiques et administratifs au profit des électeurs des parlementaires*”. MODERNE, F. (1982: 128) señala que “las preguntas (sobre todo las escritas) conciernen a menudo puntos de detalle y se parecen a las cuestiones de consulta jurídica en provecho de tal o tal elector”. Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 199).

⁵⁵⁴ TRIBONDEAU, J. F. (1985: 20) resalta que “*la question écrite contribue à réguler les dysfonctionnements de la machine étatique. Une fois la loi votée, il est nécessaire, pour qu’elle puisse être concrètement appliquée, que soient pris des décrets d’application. Or, pour les raisons les plus diverses d’ordre politique, technique (difficulté d’élaboration) ou purement bureaucratique, la sortie de ces décrets est souvent laborieuse et tardive. Il n’existe aucun moyen pour obliger le Gouvernement à respecter des délais raisonnables. Ni l’indication dans le texte même de la loi de dates limites, ni la mise en cause de la responsabilité de l’Etat devant les juridictions administratives (très prudentes, d’ailleurs, en la matière) n’ont d’effet réellement dissuasif. Devant cette situation, qui peut priver de tout effet pratique une décision du législatif, celui-ci a fréquemment la nécessité de prendre tel ou tel décret. Quelle que soit l’efficacité de cette méthode, on peut constater, une fois de plus, que la question écrite apparaît pour le parlementaire comme un des instruments possibles face à un Gouvernement et une Administration enclins à différer l’exécution de leurs engagements*”.

También se da la práctica de utilizar aquéllas en forma de servicio público de consultación gratuita⁵⁵⁵.

No tendría que suceder así en Estados como España, donde la lucha electoral es menos personal y más general, debido a la existencia de circunscripciones plurinominales y sistemas electorales proporcionales. Pero es interesante la reflexión de PORTERO MOLINA (1998: 63) sobre que “ese papel de "asistente social" que a veces juega el parlamentario y que se manifiesta, también, en algunas preguntas escritas, muy pegadas al interés local de su circunscripción, debería hacer pensar a quienes imputan a las listas cerradas los males de la vida política parlamentaria”⁵⁵⁶.

Además, la existencia de listas cerradas y la manera de realizar la campaña electoral (enfocada sobre el candidato a presidente del gobierno) hacen que el elegido sea a veces desconocido (se vota al que se presenta por el partido del candidato que se desea se convierta en jefe del ejecutivo) y, recíprocamente, que el parlamentario se despreocupe de mantener una vigilancia constante sobre los temas acuciantes en la circunscripción por la que resultó elegido⁵⁵⁷.

El papel del representante como intercesor entre los ciudadanos y el poder es especialmente relevante en Francia, donde muchas veces se aúnan los cargos de alcalde y parlamentario⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ CHANTEBOUT, B. (1998: 581) escribe: “*En général, elles [las preguntas] sont posées par un parlementaire à la demande d'un électeur en vue d'obtenir de l'administration des renseignements précis et autorisés sur l'interprétation d'un point de droit*”.

⁵⁵⁶ FELTRIN, P. (1988: 761), en este sentido, tras un estudio temático de la actividad rogatoria en el Parlamento italiano entre 1979 y 1983, concluye que “*i parlamentari (...) utilizzano le attività ispettive non tanto ai fini di informazione, ispezione o controllo quanto piuttosto come una risorsa da spendere nel rapporto rappresentativo, specie quando i caratteri degli interessi da tutelare siano di dimensioni ridotte, a carattere particolaristico e/o localistico*”.

⁵⁵⁷ Cfr. VALLÈS CASADEVALL, J. M. y BOSCH GUARDELLA, A. (1997: 179 y 180).

⁵⁵⁸ En este sentido, GARRIGUE, D. (1992: 49) señala: “*Les députés consacrent le plus souvent un temps important à cette fonction d'intercesseur: par exemple, 8 à 10 heures par semaine, 80 à 100 permanences par an. Ils reçoivent ainsi un nombre souvent considérable de personnes*”. En 1988, 513 de los 540 diputados franceses aunaban tal cargo con un mandato local -MÉNY, Y. (1993: 131)-. Está claro que el localismo es un elemento esencial en la vida parlamentaria francesa. Para MÉNY (1993: 135), “*l'interdiction de cumuler le mandat de député avec tout autre mandat dans ce cadre électoral constituerait le meilleur moyen de revaloriser la fonction parlementaire et le Parlement. Non seulement le parlementaire retrouverait le temps nécessaire à l'exercice digne et efficace de sa fonction, mais il récupérerait aussi la capacité de pression et d'influence qu'il a perdue*”. Para BELORGEY, J. M. (1991: 99 y 100) “*le cumul des mandats ne débouche que sur un entrecroisement ambigu des réassurances, sur une thésaurisation du pouvoir et, la disparition des contre-pouvoirs aidant, sigülièrement dans le cadre de la décentralisation telle qu'elle s'est faite, sur une féodalisation de la vie politique locale (...) en même temps que sur un dévoiement, à la lumière de préoccupations localistes, de la démarche législative*”.

CARRÉ DE MALBERG (1948: 1057 y 1058) advierte que “por muchas precauciones que tomen las Constituciones para prevenir o evitar la subordinación de los elegidos a los electores y aun cuando desliguen al diputado de todo lazo de mandato con respecto a su circunscripción, no podrán hacer que los electores permanezcan completamente neutros o indiferentes, y por consiguiente, ocurre naturalmente que cada diputado no sólo refleja los sentimientos de sus electores, sino que también se aplica a servir sus intereses particulares”.

No es menos cierto, por otro lado, que el electorado inglés también está muy influido por los líderes nacionales de los partidos, que recomiendan el voto a favor de uno de los líderes locales. Según FERNÁNDEZ SEGADO (1995a: 137) “el electorado votará sobre la base de estas recomendaciones, prefiriendo hacerlo por la política de uno de los líderes nacionales a votar en razón de la personalidad de uno de los candidatos locales, bien que esa personalidad, desde luego, sea tomada en cuenta en mucha mayor medida que en los modelos de sufragio proporcional de lista”.

En el seno del Parlamento Europeo, la escasa capacidad de cohesión que manifiestan los partidos que actúan en él abarcando a su vez grupos políticos de varios países, hace que gran cantidad de preguntas verse sobre el territorio del que proviene el interrogador⁵⁵⁹.

En cualquier caso, tanto en un tipo de sistema como en otro, el diputado debe encontrar el equilibrio entre la responsabilidad de pertenecer a un partido (habitualmente estatal) y los intereses de los concretos electores que le han votado⁵⁶⁰.

BARRERO VALVERDE (1998: 483) opina que a veces el parlamentario sólo intenta hacerse publicidad, sin interesarle el contenido de las respuestas del gobierno⁵⁶¹. Ello le lleva a proponer la inadmisión de la actividad rogatoria en tales casos. Discrepamos de este autor en el fondo y en la forma. En el contenido porque la mejor manera que tiene un parlamentario de hacerse conocer en el distrito a través de la actividad rogatoria es planteando cuestiones interesantes, de máxima relevancia (aunque sea local). Si un representante plantea preguntas irrelevantes, puede que llegue a ser conocido, pero no será precisamente muy bien valorado. En cuanto a la forma, vemos complicada la atribución

⁵⁵⁹ Cfr. CORBETT, R. y otros (1995: 56).

⁵⁶⁰ Cfr. NORTON, P. (1993b: 162 y 163).

⁵⁶¹ En Alemania, en ocasiones también se utiliza la pregunta como “instrumento con el que los nuevos Diputados se esfuerzan por labrarse un perfil propio”, cfr. KUNIG, F. (1994: 261).

a la mesa de la posibilidad de inadmitir preguntas e interpelaciones con base en el difuso criterio de la falta de interés de la respuesta o de la búsqueda de publicidad del parlamentario.

Además de utilizar la actividad rogatoria para conseguir puntos ante sus electores, el parlamentario puede intentar alcanzar mayor peso político en su grupo parlamentario⁵⁶².

En este mismo sentido, la actividad rogatoria puede erigirse en un elemento de máxima utilidad para canalizar la intervención de los grupos de presión en el parlamento, a través de diputados sensibilizados por las posiciones sectoriales que aquéllos defienden, otorgando mayor capacidad de participación política a los plurales intereses que existen en la sociedad⁵⁶³. En el Reino Unido, incluso, se han descubierto casos de grandes empresas que pagaban a parlamentarios para que hicieran preguntas (presionasen, por tanto) al gobierno⁵⁶⁴.

II.3.3. LA INTERPELACIÓN COMO INSTRUMENTO DE *INDIRIZZO POLITICO*

La determinación de las funciones que puede desempeñar la interpelación en el Derecho parlamentario también es problemática. Hemos visto que, conforme al Derecho positivo español, la interpelación no puede usarse con finalidad meramente adquisitiva de información. Conviene señalar ahora, sin embargo, que parte de la doctrina ubica tal instituto entre los medios que ostenta el parlamento para realizar el llamado *indirizzo politico* sobre el ejecutivo⁵⁶⁵. Ello se debería a que la interpelación habilita un debate en

⁵⁶² Cfr. BORTHWICK, R. L. (1979: 498).

⁵⁶³ Cfr. NORTON, P. (1993a: 199), RAUINO, T. (1996: 358) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 163). AMELLER, M. (1964: 101) señala que “*n’est-il pas rare de voir la même question posée par des parlementaires qui professent des opinions politiques divergentes mais qui ont été sollicitées dans la même temps, soit par des électeurs, soit par des organisations sociales ou professionnelles, qui utilisent ce moyen pour exposer publiquement leurs difficultés ou leurs revendications propres*”. En el mismo sentido, pero profundamente crítico, se pronuncia DELPÉRÉE, F. (1982: 67 y 68): “*En posant une question parlementaire -même assortie d’une réponse évasive-, en développant à la tribune une interpellation (...), un parlementaire peut jouer un rôle utile: il fait pression sur les tenants du pouvoir, il leur rappelle que leur action ne saurait se développer sur fond d’irresponsabilité, il attire leur attention sur les intérêts qu’il juge légitimes. Mais peut-on encore parler en l’occurrence de «contrôle parlementaire de l’administration»? Ou le mandataire public se contente-t-il avec les moyens qui sont les siens de jouer un rôle que d’autres assument parfois avec plus d’efficacité: les partis, les groupes d’intérêts, les syndicats, la presse. A la limite, pour faire œuvre réellement efficace sur ce terrain, les tenants du «pouvoir de droit» n’ont-ils par intérêt à devenir les porte-parole de ces «pouvoirs de fait»? ”.*

⁵⁶⁴ Cfr. DOIG, A. (1998: 42).

⁵⁶⁵ En Gran Bretaña, ante la ausencia de interpelaciones, NORTON, P. (1993: 21 y 22) ve tal finalidad en las preguntas, pues considera que el deseo de influir en la política pública y en las acciones de gobier-

el que los distintos grupos parlamentarios expresan su posición sobre un tema (recorremos, de política general) e, incluso, mediante la subsiguiente moción, la asamblea entera puede pronunciarse⁵⁶⁶.

Nuestra opinión sobre este tema, ya señalada en el punto I.2.4 del presente trabajo, se fundamenta en que toda actividad desarrollada en la asamblea influye en la conducta del ejecutivo. Ello se debe a que éste depende de la confianza y del apoyo cotidiano de aquélla para desarrollar sus funciones. Así, por ejemplo, también las preguntas llevan ínsito un elemento de presión al ejecutivo en favor de determinadas reformas ya que parece claro que cuando se interroga acerca de las intenciones del gobierno respecto a cierta materia, además de llamar la atención del destinatario sobre la cuestión, se suele acabar solicitando su intervención⁵⁶⁷.

no es una de las principales causas de que el parlamentario plantee aquéllas. En España, cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 172) y MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 809). En Italia, CARO, C. DE (1994: 246) defiende la existencia de preguntas e interpelaciones “que abren debates de *indirizzo* (...) a fin de influir sobre la actividad del Gobierno, fijándole directrices y corrigiéndolo”. En Alemania, STERN, K. (1997: 779) parece ubicar el *interpellationrecht*, es decir, las preguntas y las interpelaciones, entre los medios de dirección al calificarlo de “*Führungsinstrumente*”.

⁵⁶⁶ Así, MORETTI, R. (1992: 417 y 441). CAZZOLA, F. (1988: 736) señala que “*si può forse anche ipotizzare nell’uso di alcuni di questi strumenti «ispettivi» (in particolare modo per l’interpellanza e forse più per la mozione), una funzione di «promessa» di interessamento programmatico*”. Sobre este tema RESCIGNO, G. U. (1990: 391) se excede, a nuestro juicio, al afirmar que en la interpelación prevalece el fin de dirigir la política del gobierno y sólo impropriadamente puede ser concebida como acto de control. Es frecuente en la doctrina italiana afirmar que la pregunta tiene sólo finalidad informativa y la interpelación tiende, en cambio, a provocar una toma de posición por parte del gobierno y es un instrumento del *indirizzo politico* del parlamento. Así, AMIRANTE, C. (1994: 133), BARILE, P. y otros (1995: 330), DI CIOLO, V. (1980: 335) y este último junto a CIAURRO, L. (1994: 522). Ello se debe a que la moción es vista como el modo de contraponer otra línea política a la indicada por el gobierno. Sobre ambas decidirá la cámara mediante votación, cfr. MANZELLA, A. (1991: 148 y 149). En contra, sin embargo, GATTA, E. (1965a: 884), para quien “*l’interrogazione costituisce la forma più tenue con la quale si attua il sindacato del potere legislativo sull’esecutivo*”. Este mismo autor defiende en otra obra que (1965: 925) “*l’interpellanza costituisce un efficace strumento di controllo del Parlamento sugli atti del Governo*” (1965a: 884).

En nuestro país, ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J. L. DE (1986: 306) entienden que a través de las interpelaciones y de las mociones e, incluso, mediante las preguntas, “las Cortes participan activamente en la función de «*indirizzo politico*», no sólo obligando al Ejecutivo a proporcionar información (...), sino también al establecer las directrices y mandatos al Ejecutivo”.

⁵⁶⁷ Cfr. NORTON, P. (1993b: 58 y 111), CORBETT, R. y otros (1995: 266) y RESCIGNO, G. U. (1990: 390). BUCCISANO, I. (1969: 110 a 113) opina que preguntas e interpelaciones son directrices políticas o político-administrativas que los parlamentarios emanan en el ejercicio del poder de dirección política; si bien afirma también que las directrices contenidas en las preguntas e interpelaciones no sirven para predeterminar la conducta del gobierno, sino para estimular a sus ministros a manifestar su propia orientación política sobre materias particulares. Cfr. ANZON, A. (1969: 764). En Francia, MATHIOT, A. (1974: 476) señala que una de las funciones del control es “*inciter le Gouvernement à changer de politique, si du moins des arguments suffisants en ce sens sont présentés, soit par l’opposition extérieure, soit par l’opposition interne à la majorité*”.

Hemos visto, sin embargo, que su esencia y razón de ser es el control. Del mismo modo, las interpelaciones se caracterizan por su finalidad fiscalizadora y no directiva. Lo contrario sucede con la moción, cuyo pronunciamiento final por parte del pleno de la cámara sobre una cuestión de política general del gobierno sobrepasa la función de control para situarse en el *indirizzo politico*.

Como acertadamente indica BARRAT I ESTEVE (1997: 310, n. 368), las preguntas y las interpelaciones se dirigen directamente al gobierno, mientras que las mociones y las proposiciones no de ley se encaminan a un pronunciamiento por parte de la mayoría de la cámara. Sólo ésta tiene la facultad de codirección política, no un parlamentario individual (o un grupo) que se dirige al gobierno. Coincidimos con este autor (1997: 307), por tanto, en que la función principal de la actividad rogatoria no es transmitir propuestas concretas de actuación política.

II.3.4. OTRAS FINALIDADES DE LA ACTIVIDAD ROGATORIA

Las preguntas y las interpelaciones, principalmente las primeras, pueden utilizarse, en vez de para controlar al gobierno, para apoyarle o para desbloquear la solución de algún problema⁵⁶⁸. Es el caso de las preguntas instadas por un parlamentario perteneciente a la mayoría que sostiene al ejecutivo. Éste es un uso no prohibido y cada vez más corriente⁵⁶⁹. GARCÍA ROCA (1995: 172 y 173) opina que la formulación de preguntas e interpelaciones por parte de los parlamentarios de la mayoría suele ser manifestación de una labor de impulso de la acción del gobierno ya que se mueven por el interés de desbloquear la solución de algún problema⁵⁷⁰. Para PRESNO LINERA (1999: 94) el control utilizado por la mayoría sirve para respaldar la orientación política gubernamental.

En Francia, una de las sesiones de *questions au gouvernement* se celebra unas horas después de la reunión del Consejo de Ministros. Ello permite, según ARDANT (1998: 583) que el gobierno utilice las respuestas a las preguntas para “explicitar ciertas deci-

⁵⁶⁸ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 173).

⁵⁶⁹ Cfr. BIFFEN, J. (1989: 44). En Italia, CARO, C. DE (1994: 245). En Francia, AMELLER, M. (1977: 372).

⁵⁷⁰ En este sentido, CHANTEBOUT, B. (1998a: 3) escribe: “*Le contrôle et la critique, en effet, n’impliquent pas nécessairement désaccord sur le fond de la politique suivie. Un député favorable au pouvoir en place défend mal la cause qu’il croit soutenir si, pour ne pas mêler sa voix à celle des opposants, il laisse sans porter perpétuer des agissements qui vont la déconsidérer. Les députés britanniques du parti majoritaire ne commettent pas cette erreur, qui n’hésitent pas à critiquer vertement la Premier Ministre lors des entretiens hebdomadaires qu’ils ont avec lui, et à exiger parfois son départ lorsque son impopularité risque de faire perdre à leur parti les élections suivantes*”.

siones que se han tomado, anunciar un «scoop» o servir de aprovechamiento para el Gobierno»⁵⁷¹.

GARCÍA MORILLO (1997b: 81) menciona la posibilidad de que los miembros de la mayoría formulen preguntas relativas al gobierno anterior, constituyendo así lo que este autor denomina *contracontrol* pues es “una suerte de control paralelo ejercido desde la mayoría hacia la, o las, minorías parlamentarias”⁵⁷².

Por otro lado, sobre todo cuando existen tensiones entre el grupo o alguno de los partidos en coalición que sostienen al ejecutivo, se utiliza en ocasiones la actividad rogatoria para llamar la atención del ejecutivo sobre alguna cuestión descuidada por éste y que, por el contrario, late vivamente en el ámbito social, solicitando, de este modo, un cambio en la acción gubernamental⁵⁷³. Suele ser un aviso de lo que sucederá si el ejecutivo no cede a las presiones de los miembros descontentos de la mayoría. Podría desembocar en un voto contrario a los presupuestos o en la retirada de la confianza.

II.3.5. CONCLUSIÓN

Todo ello nos lleva a reafirmar la naturaleza política de la actividad rogatoria. Ello posibilita su uso con fines distintos al control, aunque conceptual y jurídicamente ha sido diseñada sólo para realizar tal tarea⁵⁷⁴.

⁵⁷¹ El el idioma original: “*La séance faisant suite au Conseil des ministres du mercredi matin, permet aussi d’expliciter certaines décisions qui viennent d’être prises, d’annoncer un «scoop», ou de servir de faire-valoir au Gouvernement*”.

⁵⁷² También, FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 125).

⁵⁷³ Como dice CALIFANO, L. (1998: 116), en estas situaciones “se produce, como consecuencia de la falta de una mayoría sólida y homogénea, un debilitamiento más o menos marcado de la línea que determina los confines entre el Gobierno y la oposición”. Cfr. JOHNSON, N. (1961: 141 y 142), CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 180), WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 628), SEDGEMORE, B. (1980: 191), HURWITZ, L. y LEQUESNE, C. (1991: 36), IRWIN, H. y otros (1993: 32), NORTON, P. (1993a: 198), CORBETT, R. y otros (1995: 266), RAUINO, T. (1996: 357 y 358), MATHIOT, A. (1974: 476), PORRAS NADALES, A. (1981: 132 y 133) y MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. (1984: 71).

⁵⁷⁴ Por eso, BURDEAU, G. (1976: 418) dice: “*En tant que le moyen de contrôle l’efficacité de la question dépend de l’objet en vue duquel il est utilisé, de la procédure qui est suivie et de l’habilité de celui qui la met en ouvre*”. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 764) señalan que “el positivismo, preocupado esencialmente por lo «dado» y por el «conceptualismo», comete el craso error de querer encajar en una determinada definición la función de las instituciones; con ello, éstas pierden su vitalidad política y jurídica cargada de «claroscuros», de específicas matizaciones y de la especial flexibilidad que deben tener para acomodarse a la cambiante realidad social. El excesivo conceptualismo convierte a la definición en dogma impositivo sobre la realidad; olvida, con su pretensión de querer subsumir con perfecta corrección lógica lo existencial en lo conceptual, que la norma es para la vida y no ésta para la norma”.

En definitiva, es un error la contemplación de los instrumentos de control parlamentario como si

Establecida la ubicación teórica de la actividad rogatoria en el control, podemos además observar cómo ello se traduce en la ventaja de la capacidad de aquélla para evaluar al gobierno sin la dilación de la que suele adolecer la constitución de comisiones de investigación⁵⁷⁵. Además, la realización de un control constante, no sólo evita hipotéticas tentaciones abusivas por parte del ejecutivo, sino que sirve también para dar a conocer la actividad gubernamental a la opinión pública con inmediatez⁵⁷⁶. También es de resaltar el camino recíproco, es decir, el que va desde la sociedad hasta el parlamento, puesto que la agilidad que, en principio, caracteriza al procedimiento rogatorio permite trasladar cuestiones de gran actualidad a la cámara⁵⁷⁷.

En palabras de MARCET I MORERA (1991: 18 y 19), “la eficacia del control realizado por la minoría parlamentaria no depende ni de la cantidad de iniciativas presentadas ni de la idoneidad de éstas para compeler al Parlamento a cambiar de orientación política, sino que depende de su capacidad para convencer de su planteamiento político-programático a un sujeto situado fuera de las Cámaras: el cuerpo electoral al que llega a través de la publicidad de la vida política”.

fuesen funciones matemáticas. En un campo como el parlamentario, hay que tener en cuenta demasiados datos, que van desde lo discrecional hasta lo jurídicamente establecido, pasando por lo político.

⁵⁷⁵ MEYER, D. (1993: 52) señala que “*c’est à n’en pas douter par ce biais [las preguntas] que s’exerce le contrôle quotidien le plus efficace sur la politique du Gouvernement*”. Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, P. (1981: 386) y ÁLVAREZ CONDE, E. (1990: 443).

⁵⁷⁶ GIDDINGS, P. (1997: 87) señala que los ministros y asesores, a la hora de responder una pregunta buscan cumplir con la obligación de contestar y liberarse, en cambio, de la obligación de mantener informados al parlamento y a la opinión pública: “*For some officials it is a matter of professional pride that replies should be so tightly drafted as to reveal as little as possible beyond that which it is to ministerial advantage to reveal*”. En Francia, MATHIOT, A. (1974: 477) resalta que una de las funciones del control es “*alerter l’opinion. Si ceux qui ont pris la parole au sein du Parlement n’ont pas réussi à obtenir que politique soit changée, l’action parlementaire peut tout de même en modifier la base, en réduisant l’importance du consensus. Cela est lié au renouvellement ou au refus de la confiance populaire, qui peut apparaître à plus ou moins longue échéance. La sanction est reportée dans l’avenir: elle n’en est pas moins menaçante*”.

⁵⁷⁷ Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 693), SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 143), MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 753) y MARCO MARCO, J. J. (1998: 285). VEGA GARCÍA, P. DE (1985: 53) señala que “el Parlamento, en cuanto instancia social, no tendrá otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares”.

II.4. PROTECCIÓN JURISDICCIONAL

Sabemos ya que el control parlamentario tiene una naturaleza eminentemente política. La actividad rogatoria, como instrumento de aquél, goza del mismo carácter. Preguntas e interpelaciones son utilizadas por políticos para evaluar a los políticos que gobiernan, valorando su actuación mediante criterios discrecionales⁵⁷⁸.

Hemos visto también que varios aspectos del control parlamentario se encuentran regulados jurídicamente. Del mismo modo, la actividad rogatoria está contemplada en el ordenamiento jurídico de todos los Estados y, en general, en las normas que rigen las asambleas legislativas⁵⁷⁹.

II.4.1. INFLUENCIA DE LA DISCIPLINA PARTIDISTA

La actividad rogatoria se erige en una clara expresión de la autonomía de la voluntad del parlamentario frente al grupo político al que pertenece. Esto se debe a que el parlamentario individual, por regla general, es el sujeto activo de la actividad rogatoria.

En principio, las facultades que el ordenamiento jurídico otorga al miembro de la asamblea son: votar, presentar enmiendas, asistir a los plenos, asistir a las comisiones de las que se forme parte⁵⁸⁰, solicitar información a la administración y al gobierno y plantear preguntas e interpelaciones⁵⁸¹. Todas estas potestades, en principio pertenecientes a la esfera volitiva individual del parlamentario, se ven alteradas por el hecho de que su elección, su mandato representativo, proviene, en la mayoría de los casos, del apoyo de

⁵⁷⁸ Cfr. GALEAZZI, P. (1918: 82 y 83). LÓPEZ GARRIDO, D. (1994: 166) llega a afirmar: “La información más inocente siempre tiene un contenido político, una utilización política. Todo es utilizable políticamente: comisiones de investigación, informaciones, preguntas, interpelaciones, todo. Esa es la obligación de un grupo político. Y todo es político en el Parlamento”. Sólo desde esta perspectiva se pueden entender comportamientos como el del Partido Nacionalista Vasco vinculando su apoyo a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 al avance en el proceso “soberanista” en el País Vasco.

⁵⁷⁹ También en los ámbitos municipal y provincial, aunque sus asambleas no puedan legislar.

⁵⁸⁰ El art. 6. 2 RCD añade: “Los Diputados tendrán derecho a formar parte, al menos, de una Comisión”.

⁵⁸¹ Cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1989: 182 y 183), BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 82 y n. 45) y MARCO MARCO, J. J. (1998: 285). Para PORTERO MOLINA, J. A. (1981: 99), la actividad rogatoria es el único medio del parlamentario individual para inspeccionar, representar directamente los intereses de su electorado y obtener de la cámara una postura sobre determinadas cuestiones. En esta misma línea, R. BORTHWICK, L. (1979: 476) señala que “*in the last quarter of the twentieth century Parliamentary Questions are regarded as one of the few surviving opportunities for yhe back-bench Member of Parliament to have anything like an effective voice on the floor of the House of Commons*”.

su grupo parlamentario que suele coincidir con un partido político. En palabras de CARRÉ DE MALBERG (1948: 1058), “muy a menudo el diputado se mantiene como el hombre de un partido, de un grupo, de una idea, de una categoría de intereses. Decir que este diputado representa a la nación es más que una abstracción o una ficción, es faltar a la verdad”.

Esta circunstancia llevará a concluir a CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1992: 129) que “mientras que en política y sociológicamente son los partidos los auténticos titulares del mandato electoral, jurídicamente esa titularidad se atribuye *intuitu personæ* al representante”⁵⁸².

Como señala BIGLINO CAMPOS (1993: 83), “el protagonismo que los grupos asumen en nuestro Derecho parlamentario es una consecuencia del papel atribuido a los partidos en nuestro sistema político”. No es de extrañar, por tanto, que el ordenamiento jurídico imponga limitaciones al ejercicio de las facultades parlamentarias individuales en favor de los grupos parlamentarios. Para GARCÍA ROCA (1995: 175), “el verdadero control parlamentario del Gobierno, al menos en importancia, ha de corresponder a los Grupos parlamentarios de oposición y, en consecuencia, (...) el control que individualmente los parlamentarios realicen tendrá un *carácter accesorio o complementario* de éste”.

No puede negarse que hay una relación estrecha entre grupos y partidos, pero no cabe la asimilación total, “pues siguen vigentes (...) las teorías tradicionales según las cuales la titularidad del escaño pertenece al representante y el grupo parlamentario ha de ser considerado, en este sentido, como una autolimitación que se impone al diputado, pero no como una imposición externa al Parlamento por parte del partido político” - BARRAT I ESTEVE (1993: 106)-. Por ello, no podemos compartir aseveraciones poco matizadas, como la de CASTAGNO (1994: 58), cuando resalta que “la persona del diputado que obraba por iniciativa propia, creyendo representar al pueblo, ha sido sustituida por el partido y el grupo parlamentario”.

En el siglo XIX y hasta la I Guerra Mundial, los partidos se extinguían o aletargaban tras los comicios, para resurgir de cara a las elecciones siguientes. Hoy día, por el con-

⁵⁸² En este sentido, MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Í. (1988: 1037 y 1038) subraya que “los grupos parlamentarios adquieren la condición de órganos de la Cámara, lo que supone una novedad frente al parlamentarismo clásico, para el que el Parlamento sólo actuaba como tal en sesión plenaria, cuando a través del debate y la subsiguiente votación se formaba una única voluntad que expresaba el sentir de la nación. A nuestro juicio, este esquema ha sufrido en la práctica grandes mutaciones, aunque la teoría no se haya aún adecuado a las mismas. La razón estriba en que la teoría clásica del parlamentarismo contemplaba a los representantes en tanto que individuos, y de esa hipótesis parten todos los escalones del procedimiento legislativo o las fórmulas de control del Ejecutivo”.

trario, el partido político tiene una actividad cotidiana de importancia fundamental para el Estado.

El art. 1. 1 CE propugna como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico el pluralismo político que, según el art. 6, es expresado por los partidos. Asimismo, el art. 23. 1 eleva a derecho fundamental la posibilidad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, para lo cual, según el art. 6, los partidos son instrumento fundamental. También se refieren a los partidos las Constituciones alemana (art. 21), francesa (art. 4) e italiana (art. 49), pero la regulación española es más detallada, situándose en la línea de las constituciones iberoamericanas⁵⁸³.

En coherencia con este protagonismo, los partidos han dejado de ser solamente agrupaciones encaminadas a conseguir la elección de su líder carismático para convertirse en asociaciones fuertemente cohesionadas, dirigidas por una élite que surge de elecciones entre los afiliados y con la finalidad de lograr todos los puestos posibles de representación en las instituciones públicas. El objetivo último es gobernar el Estado (o institución menor) de acuerdo con un ideario político previamente adoptado⁵⁸⁴.

Teniendo en cuenta este objetivo principal, no es extraño que los partidos fomenten la máxima adhesión de sus afiliados al ideario y al grupo dirigente⁵⁸⁵. Concretamente, los estatutos recogen sanciones disciplinarias, que pueden desembocar en la expulsión, para los que expresen disensiones públicamente (debilitando así al partido ante el electorado). Precisamente, los afiliados que más oportunidades tienen para discrepar con notoriedad son los que reúnen la condición de parlamentarios. De ahí que sobre ellos recaiga un control más férreo por parte de los dirigentes del partido.

Es problemático poner fecha al momento en que las cámaras dejaron de estar compuestas por miembros completamente ajenos a uniones políticas que impusieran cierta disciplina en la actuación del parlamentario. Es un hecho cierto que tales vínculos exis-

⁵⁸³ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1994: 12). Escribe, con acierto, SARTORI, G. (1996: 205): “*Il fatto è (...) che un governo parlamentare non può governare senza sostegno parlamentare; che sostegno significa che i partiti che sorregono il governo siano effettivamente in grado di fornire il voto dei propri parlamentari; il che significa, a sua volta, la capacità di obbligare un voto uniforme*”.

Es tal el empuje hacia la organización en partidos que en ocasiones éstos operan de forma secreta en las ciudades de Estados Unidos donde las competiciones partidistas no están permitidas, cfr. GOLDSMITH, M. y NEWTON, K. (1997: 60).

⁵⁸⁴ GARCÍA COTARELO, R. (1996: 14) define al partido político como “asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales (...) y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él, mediante su presentación reiterada a los procesos electorales”.

⁵⁸⁵ Cfr. BARRAT I ESTEVE, J. (1993: 110).

tieron siempre, aunque no con tanta fuerza como desde el surgimiento de los partidos de masas a finales del siglo XIX⁵⁸⁶. Cuando se analiza el parlamento actual, como señala VEGA GARCÍA (1995: 238), “la cuestión no estriba, por lo tanto, en decretar su crisis, o en señalar sus disfuncionalidades, con relación al modelo ideal de Parlamento que se forjó en la pasada centuria, sino en plantear con corrección los problemas que, conforme a la estructura de la sociedad actual, se presentan ahora a la institución parlamentaria”.

Esta presión sobre el miembro de la asamblea por parte de su partido tiene su fundamento en que aquél debe su elección, en gran medida, a la maquinaria propagandística del partido y, sobre todo, al ideario de éste, puesto que muchas veces se vota a un candidato sólo porque pertenece a determinado partido o al de un líder carismático y no por las cualidades personales de aquél⁵⁸⁷. Además, durante el ejercicio de su cargo, el miembro individual disfruta del soporte técnico proporcionado por el partido, sin el cual aquél vería dificultado su quehacer⁵⁸⁸. Por todo ello, estamos de acuerdo con DUVERGER (1957: 222) en que la disciplina es más una consecuencia de la subordinación de los parlamentarios que un medio para asegurarla. Los diputados siguen las directrices de su grupo porque dependen del partido por otras razones (electorales, financieras, etc.). Al fin y al cabo, en palabras de CUOMO (1957: 89 y 90), “los partidos políticos expresan determinadas corrientes ideológicas, y se caracterizan por la existencia de una relación asociativa: los que se adhieren tienen en común una concepción política general, y también un mismo interés a la realización de su ideología”⁵⁸⁹.

⁵⁸⁶ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1982: 16), ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, Á. M. (1992: 142 y 143), ARAGÓN REYES, M. (1994: 15), GARCÍA MORILLO, J. (1997a: 143) y RUBIO LLORENTE, F. -ENTREVISTA I (1998: 68)-. En el Parlamento inglés, a partir del siglo XVIII, se fue revelando una cierta cohesión de los diputados de una misma tendencia en vistas a una acción común, originándose así lo que hoy conocemos por grupos parlamentarios.

He aquí una muestra de una concepción de la crisis de los parlamentos debida, en gran medida, a “una orientación positivista que parte de un modelo ideal de Parlamento que nunca existió, aunque trataba de hipostasiarlo en el modelo liberal” -CABO MARTÍN, C. DE (1997: 169)-.

⁵⁸⁷ Cfr. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1979: 17) y ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, Á. M. (1992: 154). P. DE VEGA GARCÍA (1998b: 35 y 36) opina acertadamente que “la adaptación escandalosa de la propaganda política a los más estrictos moldes de las técnicas publicitarias del mercado, termina convirtiendo a la representación en un simple mecanismo de selección de líderes con connotaciones carismáticas en el que las valoraciones políticas sencillamente desaparecen”.

⁵⁸⁸ GARRIGUE, D. (1992: 75) señala que “*le groupe politique met (...) à la disposition des députés un certain nombre de moyens de documentation, d'informations, ainsi que des personnels -assistants des groupes, secrétariat- pour tout ce qui a trait au travail parlementaire*”.

⁵⁸⁹ En el texto original: “*i partiti politici esprimono determinate correnti ideologiche, e si caratterizzano per l'esistenza di un rapporto associativo: gli aderenti hanno in comune una concezione politica generale, nonchè un medesimo interesse alla realizzazione della loro ideologia*”. En este sentido, ALBA TERCEDOR, C. (1990: 95) afirma: “El representante moderno ni está atado por sus representados ni li-

ARAGÓN REYES (1994: 16 y 17) señala que en España “tenemos unos partidos excesivamente burocratizados, que dejan muy escasa libertad de actuación a sus miembros. Además, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas (obra de la Ley Electoral, que no de la Constitución) potencia la dominación del partido por sus dirigentes. Por otra parte, los reglamentos de las Cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias. En el seno de las relaciones Parlamento - Gobierno se introduce, pues, una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario es a su vez el Presidente del Gobierno (y si no lo fuera daría igual, sólo ocurriría que el Presidente del Gobierno estaría subordinado al líder del partido, lo que ya sucede en alguna Comunidad Autónoma), éste ocupa la cúspide del poder: a él están subordinados el Gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo. Esta situación se afianza si a los factores ya aludidos se añade la realidad de unas elecciones, como las españolas (el fenómeno, claro está, no es exclusivo de nuestro país), que, por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas, es decir, como elecciones no tanto a diputados o senadores cuanto a Presidente del Gobierno”⁵⁹⁰.

Como dice GARCÍA COTARELO (1995: 274), “la efectividad política y parlamentaria de un diputado pasa necesariamente por su pertenencia a uno de los grupos de trabajo del Grupo Parlamentario y, a ser posible, al correspondiente al grupo de trabajo del Partido y a una Comisión permanente”.

En el Estado contemporáneo es imposible prescindir de la estructura político-organizativa de los partidos, que implica una relación permanente entre organización

bre para actuar de acuerdo al ‘interés nacional’, sino que está sometido al programa y a la disciplina de su partido”.

⁵⁹⁰ HILL, A. y WHICHELOW, A. (1964: 55) describen atinadamente la impresión que recibe el ciudadano de la disciplina partidista: “*It is undeniable that the development of party organizations, especially in this century, has made a considerable change in the functioning of Parliament. The effects of the development (...) have clearly not been altogether beneficial. Even if these effects could be proved to be harmless, they would not gainsay the popular belief that Parliament has been damaged by discipline imposed by party on individual Members; and they remain the principle reason why the man in the street believes that something is wrong with Parliament*”.

parlamentaria y extraparlamentaria⁵⁹¹. Ello no deja de proyectarse en la pérdida de representatividad no sólo del diputado, sino también de la propia asamblea. SCHMITT (1934: 370) resalta que “el Parlamento no es ya el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento”.

En último caso, la mayor presión reside en la posible exclusión del parlamentario “rebelde” de las listas de los comicios siguientes, con lo que, sin apoyo partidista, muy probablemente se dará por terminada la carrera política del disidente. Ello sucede porque la elaboración de las listas corre a cargo de la élite dirigente del partido, constituyendo su arma más poderosa para conseguir la subyugación de los representantes populares⁵⁹².

Uno de los factores que más influye en este aspecto es el sistema electoral⁵⁹³. El control partidista se facilita si la lista es cerrada y bloqueada. Ello, en palabras de VALLÈS CASDEVALL y BOSCH GUARDELLA (1997: 251) “ha acelerado el proceso de burocratización que, por influencia de otros factores no electorales, han experimentado los partidos políticos en todos los países democráticos”.

Depende también de la necesidad de apoyo asambleario que tenga el ejecutivo. Así, en los sistemas presidenciales, el jefe del gobierno es elegido directamente por el pueblo, lo que debilita la funcionalidad del partido político y potencia el papel del representante individual⁵⁹⁴.

En todo caso, parece indudable que “la capacidad de maniobra de (...) [los representantes] en el seno del correspondiente órgano de representación popular va a estar muy mediatizada” -NAVARRO MÉNDEZ, (1999: 507)-.

Todo ello recibe corroboración empírica cuando se contrasta con situaciones en que la obtención del cargo de parlamentario no depende en exclusiva de un partido político. La actividad fiscalizadora del diputado aumenta. Ello sucede en la Cámara de los Lores británica⁵⁹⁵. Es precisamente su función de control la más renombrada, debido a la absoluta libertad de sus miembros para ejercerla⁵⁹⁶.

⁵⁹¹ Cfr. TOSI, S. (1974: 150).

⁵⁹² Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1982: 17).

⁵⁹³ Cfr. PITARCH I SEGURA, I. E. (1997: 296).

⁵⁹⁴ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 173).

⁵⁹⁵ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995a: 167).

⁵⁹⁶ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 629). NORTON, P. (1993b: 57) señala: “*In the Upper House*,

En el mismo sentido, los miembros individuales del Parlamento Europeo desempeñan un papel más importante que sus colegas de asambleas estatales o regionales. Hasta ahora, aquéllos no han necesitado cohesión dirigida a mantener o derribar un ejecutivo. Por otro lado, la variedad de intereses (económicos, estatales, regionales) que coexisten en un mismo grupo parlamentario dificulta que el presidente de éste llegue a ejercer facultades disciplinarias relevantes⁵⁹⁷.

En el Parlamento Europeo, el hecho de que coincidan dos fuentes de presión sobre el parlamentario (el partido y la nacionalidad) hace que se contrarresten, produciendo curiosamente una mayor independencia del miembro individual, lo cual se traduce en el reglamento de dicha asamblea⁵⁹⁸.

De todas formas, las críticas a la burocratización de los partidos políticos deben entenderse realizadas desde el conocimiento del papel esencial e insustituible que juegan en el sistema democrático. No de otra manera hay que analizar el protagonismo creciente en los propios textos constitucionales (como vimos *supra*)⁵⁹⁹.

Además, existen dos limitaciones jurídicas a la capacidad partidista de disciplinar la voluntad del parlamentario:

a) En primer lugar, cada miembro de la asamblea representa, junto con los demás integrantes, a la totalidad de los ciudadanos de un Estado, región o localidad. Ello implica que, jurídicamente, es imposible someterle a órdenes. Estamos hablando de la prohibi-

questions have a greater potencial. 'Starred' questions, taken at the beginning of a sitting, each receive more time than a 'Commons' question, permitting several contributions from peers. 'Unstarred' questions are debatable questions. One is usually taken at the end of a sitting, allowing peers to have a short debate".

⁵⁹⁷ Cfr. CORBBETT y otros (1995: 56). Para la constitución de grupo parlamentario se necesitan veintitrés diputados si son de un único Estado, dieciocho si pertenecen a dos Estados y sólo doce si son nacionales de más de dos países. Así se prima la constitución de grupos formados por diputados de varios Estados, que puedan ser la base de futuros partidos europeos homogéneos, cfr. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LÓPEZ ESCUDERO, M. (1997: 498). De momento, es fácil suponer que la disciplina interna de un grupo parlamentario formado por personas de distinta nacionalidad no será tan rígida como la de los grupos de composición tradicional. HOGAN, W. N. (1967: 192) señala que "*the members do not represent any one point of view to the exclusion of others. They must be aware of influences emanating from national and preasure-group considerations, political party programs, the common interest postulated in the Community, and their own ideas of constructive and feasible measures. As is the case of all representatives with multiple constituencies, their essential task is to reconcile particular and general interests in the formation of public policy*".

⁵⁹⁸ Cfr. CORBETT, R. y otros (1995: 57) y PÉREZ - SERRANO JÁUREGUI, N. (1989: 245).

⁵⁹⁹ Cfr. VEGA GARCÍA, P. DE (1995: 236).

ción de mandato imperativo⁶⁰⁰. Conviene recordar que tal impedimento implica cuatro aspectos negativos que indica VEGA GARCÍA (1985a: 27): “ni la representación se construye sobre los esquemas jurídicos del Derecho privado, propios de los contratos de comisión o de mandato, ni el representante opera sólo en nombre de los grupos o personas que lo eligen, ni el mandato se circunscribe a lo establecido en los cuadernos de instrucciones, ni existe, por último, la figura de la revocación”. Como este mismo autor señala (1985a: 37), la prohibición del mandato imperativo no deja de ser una “escandalosa contraposición entre realidad política y realidad jurídica”⁶⁰¹. Con base en ello, MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO (1988: 1041) resalta “la existencia de un desfase entre el esquema teórico de la democracia parlamentaria esbozado por nuestro texto fundamental y la práctica de la vida política”. Afirmará también (1988: 1044) que “la prohibición de mandato imperativo es coherente con el sistema de democracia representativa que establece la Constitución de 1978. Pero su «olvido» en algún trámite de su procedimiento de elaboración no se hubiera echado en falta”.

La Sentencia nº 14, de 24 de febrero de 1964, de la Corte Costituzionale italiana parece fijarse en este rasgo cuando afirma la validez de votos otorgados por un parlamentario declarando expresamente que los realiza en adhesión a la disciplina de partido. El razonamiento es que no existe mandato imperativo porque el diputado puede sustraerse al vínculo, sea afrontando las sanciones internas, sea dimitiendo del grupo y conservando el escaño.

TOSI (1974: 158) niega, en coherencia con la sentencia, que exista un mandato imperativo formal en estos supuestos. Efectivamente, aquél no puede considerarse desde el momento en que la expulsión del partido de un miembro del parlamento no implica la pérdida de su cargo representativo.

b) Limitar el ámbito de libertad del parlamentario a que no se le someta a mandato imperativo formal es contrario a los fundamentos del sistema representativo vigente en casi todos los Estados. Como dice VEGA GARCÍA (1985a: 41), el “hecho de que los diputados acepten como normal el no hacer uso de las facultades que pudieran derivar de la prohibición del mandato imperativo, y, voluntariamente se sometan a las decisiones

⁶⁰⁰ Arts. 1. 2, 66. 1 y 67. 2 CE y 27, I CF. Como dice TORRES DEL MORAL, A. (1998: 382), “los diputados son miembros de un órgano estatal: el Parlamento. La conclusión es sencilla: dichos miembros no pueden ser nombrados ni cesados por una organización política extraestatal”.

⁶⁰¹ En el mismo sentido RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 315) señalan que “*l’inadaptation des concepts traditionnels imprégnés d’individualisme qui fondent la théorie de la représentation (...) aux modalités de la vie parisane contemporaine est flagrante*”.

de los partidos, significa que no se puede imputar jurídicamente a éstos la violación del mandato representativo, mientras el diputado ejercite la libertad que dicho mandato le confiere. (...) se trata de un fenómeno explicable políticamente y que, desde fuera del Derecho Constitucional, crea una «situación constitucional» divergente a la prevista en la norma. Y en eso es en lo que, a la postre, consiste la «mutación constitucional».

Ello justifica que muchos ordenamientos impongan expresamente el funcionamiento democrático de los partidos (así, arts. 4 CF y 6 CE). Esto implica el respeto a los críticos y la elección de los dirigentes mediante procedimientos democráticos entre todos los afiliados.

ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ (1989: 204 y 205) afirma acertadamente que “la democratización y publicidad interna de los partidos revertirá lógicamente en la de los grupos parlamentarios y, a su vez, en una mayor libertad de expresión e igualdad de oportunidades en las intervenciones de todos los diputados”. Ha de tenerse en cuenta que la ilicitud, al fin y al cabo, se produce cuando la sujeción partidista afecta a la libertad de expresión del parlamentario⁶⁰².

Como señala GARCÍA COTARELO (1996: 252), la democracia interna de un partido implica también participación, información y control por parte de los afiliados. No basta con la existencia de estatutos democráticos. Hay que garantizar también una organización que responda a tal carácter⁶⁰³. Asegurada la elección democrática del grupo dirigente, uno de los problemas pasa a ser el desenvolvimiento democrático de la designación de candidatos, lo cual es, en casi todos los partidos, una potestad exclusiva de dicha élite. BARRAT I ESTEVE (1993: 123) aboga por “articular un control sobre la elaboración de las candidaturas que tenga una amplia participación de las bases asociativas, de tal manera que la oligarquía dirigente pierda poder y lo gane, de manera correlativa, el conjunto de afiliados”.

En el mismo sentido, SOLÉ TURA (1990: 382) incide en la presencia organizada de ciudadanos en las actividades habituales del parlamento, así como su participación en la toma de decisiones o en la vida interna de los partidos. Señala (1990: 382 y 383), también con acierto, que mecanismos como las primarias o la elección de candidatos de ca-

⁶⁰² Cfr. ESPARZA MARTÍNEZ, B. (1998: 115).

⁶⁰³ ROSSANO, C. (1972: 304) señala que “*la normativa giuridica (...) non prende in considerazione in modo appropriato tali rapporti, preferendo lasciarli all’ autonomo gioco delle forze politiche (...). A volte è addirittura anche in contrasto con la realtà costituzionale, per i principi cui essa si ispira*”.

da partido por el conjunto de los afiliados constituirían nuevas formas de debilitar la disciplina partidista excesiva.

Dentro del marco fijado por las leyes y a veces rebasándolo⁶⁰⁴, lo cierto es que los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios, llevan el peso del trabajo de la asamblea, coordinando y dirigiendo a los miembros individuales⁶⁰⁵. Es lógico, pues, que también la función de control se vea afectada por tal estado de cosas⁶⁰⁶. En lo que aquí nos afecta, el control individual ha pasado a ser complementario del realizado por los grupos⁶⁰⁷. La gran mayoría de las preguntas y de las interpelaciones se presentan con la anuencia, si no tras la sugerencia, del grupo parlamentario al que pertenece el sujeto activo⁶⁰⁸. En todo caso, conviene recordar que todos los representantes pueden ignorar libremente el vínculo de grupo, aun exponiéndose a las referidas sanciones estatutarias⁶⁰⁹. La normativa procedimental de la actividad rogatoria, como veremos, no ayuda precisamente al parlamentario individual, sino que le va marginando a favor de su grupo par-

⁶⁰⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1982: 17 y 20 a 22).

⁶⁰⁵ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1997: v. II, p. 67). PECES - BARBA MARTÍNEZ, G. (1997: 1254 y 1255) apunta que en los casos de conflicto abierto entre autonomía individual de los parlamentarios y disciplina de partido, el presidente y la mesa de la cámara podrían ocupar el papel de tercero imparcial. Así, aquéllos decidirían cuándo sería posible el voto en conciencia del parlamentario, sin posteriores sanciones por parte de su grupo. A nuestro juicio, es muy discutible que quien pertenezca a un partido, aunque sea el presidente de la asamblea, pueda jugar el papel de tercero imparcial. Es aún más difícil que los conflictos aludidos dejen de resolverse en el fuero interno del grupo político afectado para pasar a ser un problema susceptible de ser decidido desde fuera y públicamente. Ello se debe a que se ha comprobado empíricamente (es decir, en los comicios) que los conflictos públicos en el seno de un partido son una de las razones de pérdida de apoyo electoral.

⁶⁰⁶ BELORGEY, J. M. (1991: 85) opina que “*plus encore, sans doute, que l’activité législative (...), l’activité de contrôle du gouvernement, que présente un caractère plus ponctuel et que se déroule davantage sous les feux de la rampe, est constamment sujette, de la part des groupes, à une surveillance quasi policière*”. Todas las tareas asamblearias se ven influidas. Así, el Partido Socialista español ha propuesto en agosto de 1999 una serie de reformas que disuadan a los representantes que quieran cambiar de grupo político sin dejar el escaño. El objetivo sería impedir que pudiesen votar mociones de censura en el primer año de su abandono del partido que les llevó en sus listas.

⁶⁰⁷ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 175).

⁶⁰⁸ Así, BELORGEY, J. M. (1991: 85 y 86) resalta que “*il est évidemment vain d’espérer prendre rang parmi les parlementaires admis (...) à poser une question d’actualité, voire parmi ceux autorisés à (...) lors de la séance des questions orales sans débat, non seulement si cette question présente pour le gouvernement un caractère un peu dérangeant, ou prématuré, mais encore si la tonalité dans laquelle le projet en est rédigé se révèle, aux yeux des préposés au filtrage, exagérément critique ou insolente*”.

⁶⁰⁹ Cfr. VIRGA, P. (1948: 169, 179, 182, 183 y 273). AMELLER, M. (1964: 101) resalta que “*dans l’exercice de son droit de poser des questions, le parlementaire retrouve son indépendance, quelque peu limitée dans son comportement au sein de l’Assemblée par son appartenance à un groupe ou à une tendance politique*”.

lamentario⁶¹⁰. Las preguntas, cuanta más resonancia publicitaria alcanzan, tanto más provocan un control del grupo parlamentario sobre sus miembros. Así sucede, p. ej., en las *questions au gouvernement* en Francia⁶¹¹.

Cuando la cohesión interna del partido no es muy fuerte, debido a un proceso de disgregación interna⁶¹², los parlamentarios se ven liberados de la disciplina y tienden a utilizar con mayor frecuencia la actividad rogatoria con criterios de valoración propios, no partidistas.

Es relativamente frecuente también que haya parlamentarios no afiliados a un partido político, aunque hayan sido elegidos en la lista de uno de ellos. Se les denomina independientes, pero evidentemente tal autonomía no es plena pues deben su elección, en buena medida, al prestigio y a la movilización de recursos económicos durante la campaña del partido que les incluyó en su lista. En todo caso, su poder de crítica es mayor pues no pueden estar sometidos a una férrea disciplina de un partido del que, a fin de cuentas, no forman parte.

A ello podría unirse la posibilidad de que el representante se acercase más a los electores de su circunscripción con la finalidad de lograr cierto reconocimiento personal y, consecuentemente, independencia del partido respecto a los comicios⁶¹³. Para conseguir esta proximidad, puede ser útil la presentación de preguntas e interpelaciones sobre temas locales⁶¹⁴.

⁶¹⁰ Acertadamente, GÓMEZ DE LAS ROCES, H. (1987: 1297) señala: “Nadie puede asegurar que esa progresiva insignificación representa solamente el desplazamiento de las facultades básicas de control del Ejecutivo, desde las personas a los Grupos. Nadie puede asegurar que no estemos en presencia de algo más serio: el deterioro de todos los mecanismos de control parlamentario o, lo que es igual, su sustitución práctica por medios de opinión más vivos y menos formales, situados extramuros de las Cortes Generales”.

⁶¹¹ Sobre ello, AMELLER, M. (1977: 374) señala que “*la résonance des questions dans leur nouvelle forme a conduit les groupes à contrôler de façon plus rigoureuse les interventions de leurs membres. Ceux-ci ont tendance désormais à paraître comme de véritables porte-parole de leurs formations. Dans ces conditions, la question au Gouvernement peut difficilement être considérée encore comme une prérogative purement individuelle*”.

⁶¹² Piénsese en los últimos años de Unión de Centro Democrático y en los recientes de Izquierda Unida, en España. Asimismo, la última etapa de la Democracia Cristiana en Italia. En principio, como señala RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1979: 19), “cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido mayor será la disciplina de voto que practica su grupo parlamentario. En este caso, los partidos centristas conocerían los casos relativamente más numerosos en que esta disciplina no se da”.

⁶¹³ Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995a: 149).

⁶¹⁴ Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1982: 17 y 18).

Para concluir, coincidimos con OSÉS ABANDO (1998: 49) en que “es bastante improbable que el parlamentarismo moderno recupere vitalidad en base a una atribución general de mayor protagonismo a las facultades individuales. Creemos, por contra, que el problema debe resituarse más en la esfera del sistema electoral y los partidos políticos”⁶¹⁵.

II.4.2. FACULTAD INDIVIDUAL DEL PARLAMENTARIO

Los ordenamientos jurídicos, generalmente, atribuyen la posibilidad de plantear una iniciativa rogatoria al parlamentario individual.

Como acertadamente, escribe BIGLINO CAMPOS (1993: 55), “para que un órgano colegial de naturaleza representativa forme correctamente su voluntad -de manera que exprese la decisión de la mayoría pero con la participación y el respeto a la minoría- es preciso reconocer a todos sus miembros un conjunto de facultades mediante las cuales puedan formar su opinión y divulgarla libremente, concretar su parecer en actuaciones que impulsen la actividad de la Cámara o expresarlo en la toma de decisiones en forma de voto”.

Más concretamente, como señalan MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 753), las “preguntas conservan cierta inmanencia de los «régimenes de Asamblea» frente al funcionamiento de los modernos Parlamentos organizados sobre la base de los Grupos parlamentarios. Constituyen, actualmente, una de las más claras manifestaciones del «derecho a hablar», reconocido a todo ciudadano en las Asambleas de las antiguas democracias directas griegas”.

El debate radica en si la actividad rogatoria es una atribución o incluso puede llegar a configurarse como un derecho fundamental del parlamentario.

Conviene precisar que para la consideración de derecho no obsta la naturaleza política de los instrumentos de control. Como dice COBREROS MENDAZONA (1991: 2131), “una cosa es que una actividad sea de índole política y otra muy distinta las garantías ju-

⁶¹⁵ Es en buena medida irrelevante el que los partidos sean los causantes de la crisis del mandato representativo o ésta sea sólo una consecuencia más de una crisis anterior de la noción de Estado liberal, como defiende VEGA GARCÍA, P. DE (1998b: 26). El hecho es que los partidos inciden decisivamente en que la prohibición de mandato imperativo sea hoy día meramente poco más que una ficción. La crisis del concepto de representación política provoca el aumento de la presión social a favor de instrumentos de participación directa, al margen de los partidos (referéndum y revocación, entre otros). Ello es particularmente relevante en el ámbito local.

rídicas establecidas para su ejercicio y, en último término, la eventual intervención jurisdiccional que preserve la actividad político-parlamentaria de que se trate”.

En cuanto a las Cortes españolas, el art. 170. 1 RS juega a favor de considerar que pregunta e interpelación son derechos de los parlamentarios, pues señala: “Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno”. Aun en el supuesto de que sean considerados derechos, las limitaciones que, respecto al contenido, se recogen en los reglamentos (se prohíbe la pregunta de exclusivo interés personal o la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica, arts. 186. 2 RC y 162. 2 RS y las interpelaciones deben versar sobre cuestiones de política general, art. 181. 1 RC), parecen indicar que nos encontramos más bien ante una facultad funcional de los parlamentarios individuales al servicio de las Cortes, actuando éstas en cumplimiento del deber constitucional de controlar al ejecutivo (art. 66. 2 CE)⁶¹⁶.

El art. 27. 4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que los diputados pueden formular preguntas e interpelaciones “en los términos que reglamentariamente se establezcan”. De este último inciso deduce OSÉS ABANDO (1998: 49) que no es sostenible “argumentar que el derecho a la interpelación esté directamente integrado en el estatuto individual del parlamentario, tratándose de un derecho de configuración reglamentaria”. De hecho, el Reglamento atribuye un papel decisivo en este instrumento a los grupos parlamentarios (art. 134 RPV).

El Auto del TC 12/1986, de 15 de enero, resalta que “no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales” (FJ 1). Señala también que la facultad de presentar enmiendas individuales y no sólo a través del correspondiente grupo parlamentario no forma parte del contenido del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes del art. 23. 1 CE (FJ 3). Con meridiana claridad, este Auto establece que “no es correcto incluir en el bloque de constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas”.

El Tribunal parece acoger, por tanto, la doctrina de los *interna corporis*, lo cual impide que aquél pueda entrar a analizar el núcleo del asunto planteado. Desde esta pers-

⁶¹⁶ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 141, n. 50 y p. 174, n. 119) y MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 753).

pectiva, se hace difícil afirmar que las facultades de los de los parlamentarios tengan naturaleza de derecho fundamental⁶¹⁷.

La discusión vino a ser zanjada jurisprudencialmente en España por la STC 161/1988, de 20 de septiembre, en sentido contrario al Auto que acabamos de comentar. Efectivamente, la Sentencia determina que la petición de información individual, así como los instrumentos de control de tal carácter forman parte del derecho fundamental del parlamentario a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos y señala que la facultad de solicitar información (asimilable aquí al control individual) “no se realiza mediante meros actos de propuesta a través de los que un parlamentario, o un grupo de ellos, insta a la Cámara para que haga suya una determinada iniciativa, pues no es el órgano parlamentario el que recaba información, sino alguno o algunos de sus miembros, a título individual, por más que tal decisión, *en sí perfecta*, quede condicionada a su «admisión» por la Mesa” (FJ 7)⁶¹⁸.

Esta sentencia establece dos importantes conclusiones. La primera es “una configuración del artículo 23. 2 mucho más amplia de lo que podría dejar entender la redacción literal del precepto”. La segunda implica que “una vez que la ley o los Reglamentos parlamentarios crean un derecho o una facultad, éstos se integran en el contenido constitucional del derecho, de forma que, en caso de vulneración, sus titulares pueden invocar, también en recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una violación del artículo 23. 2” -BIGLINO CAMPOS (1993: 61 y 62, respectivamente)-.

Como acertadamente señala esta autora (1993: 56), el estatuto de los parlamentarios en nuestro ordenamiento presenta un elemento peculiar. Así, “a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas de nuestro entorno, la mayor parte de las facultades que la Constitución y los Reglamentos reconocen a los miembros de las Cámaras se han considerado incluidas en un derecho fundamental, el recogido en el artículo 23. 2 de la Constitución”. Nuestro TC ha establecido que la privación indebida del ejercicio de las funciones propias del cargo representativo (art. 23. 2 CE) incide también sobre el derecho de sus electores a participar en los asuntos públicos (art. 23. 1 CE)⁶¹⁹.

⁶¹⁷ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 58 y 59).

⁶¹⁸ El subrayado es nuestro. Cfr. ALONSO DE ANTONIO, A. L. y J. A. (1996: 418) y PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 57).

⁶¹⁹ Así, entre otras, STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4. Cfr. COBREROS MENDAZONA, E. (1991a: 175).

Efectivamente, en la Cámara Baja italiana se mantiene la tesis contraria ya que los actos inadmitidos se consideran inexistentes. Por ello el poder presidencial de decidir sobre la admisión de escritos se califica de incontrolable (Carta del Presidente de la Cámara de los Diputados de 11 de julio de 1981). Parece contrastar esta aseveración, sin embargo, con la previsión reglamentaria que faculta al diputado para solicitar al presidente que se consulte sobre la controversia al pleno, que decidirá sin debate y a mano alzada (art. 139 en relación con 89 RCI).

Es muy útil, a nuestro juicio, la distinción que ARAGÓN REYES (1998: 39) realiza entre competencia de control (solamente susceptible de ejercicio orgánico) y derechos de control (“no atribuibles a órganos, ya que no tienen derechos, sino a personas, esto es a los parlamentarios a título individual, o a agrupaciones de personas, esto es a las minorías, más comúnmente a los grupos parlamentarios”).

Para YANES HERREROS (1998: 260 y 261), la categoría que mejor se adapta a la actividad rogatoria es la de relación jurídica ya que “integra en un todo una situación jurídica activa -el derecho del actor parlamentario- y una situación jurídica pasiva -el deber del Gobierno-, y se supera el problema (...) del fundamento de la sujeción del Gobierno, que le compele jurídicamente a contestar la pregunta o interpelación”.

Por tanto, pueden entenderse, con GÓMEZ DE LAS ROCES (1987: 1285), “las facultades parlamentarias de ejercicio individual como cada una de las posibilidades que esté autorizado a emplear cualquier diputado o senador sin contar con otra voluntad o iniciativa que la suya, legitimado por la reglamentación de la Cámara”.

No cabe calificar como derechos subjetivos las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a los miembros del parlamento precisamente por pertenecer a éste. BUCCISANO (1969: 89 a 91) acude a la noción de poder para referirse a tales atribuciones. Por tanto, la Constitución habilita o apodera, no a la cámara, que reglamentariamente, por mayoría, podría suprimirlo, sino a sus miembros para realizar preguntas e interpelaciones. La situación es, al menos terminológicamente, patente cuando el propio texto constitucional configura la actividad rogatoria como derecho individual. Así sucede en Dinamarca (art. 53), Francia (art. 48) y Portugal (art. 183. 2)⁶²⁰. La CE (art. 111) garan-

⁶²⁰ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1995: 198).

tiza la existencia de la actividad rogatoria, pero no la refiere expresamente a sujetos activos individuales⁶²¹.

No es conveniente caer en el extremo contrario, aquel que considera a las figuras de la actividad rogatoria como atribuciones pertenecientes a la asamblea pero cuyo ejercicio es de iniciativa del parlamentario individual⁶²². Adoptando tal postura, los diputados se convertirían en asimilados a funcionarios administrativos, ejecutores de una tarea debida, de un órgano. La iniciativa, la elección del instrumento y el momento de llevar a cabo el control, por el contrario, es discrecional, pertenece a la esfera de facultades del parlamentario.

En todo caso y a diferencia de los instrumentos de responsabilidad política, “la actividad [rogatoria] no es la del órgano parlamento, cuya voluntad mayoritaria, aquí, no es necesaria ni determinante de nada, sino la actividad de alguno de sus miembros, individuo o grupo, porque no se está procediendo a la formación de la voluntad estatal, sino sólo a controlar la acción del gobierno por un representante del pueblo” -PORTERO MOLINA (1998: 56)-.

Es cierto, sin embargo, que éste debe cooperar a que se cumpla el mandato constitucional referente al control parlamentario sobre el gobierno (art. 66. 2 CE)⁶²³. Hemos de coincidir, por ello, con LÓPEZ GUERRA (1997b: 163 y 165) cuando señala que preguntas e interpelaciones, aun siendo iniciativas de parlamentarios individuales, se convierten en iniciativas de la asamblea. Tal cambio se articula a través, por una parte, de las fases de calificación, admisión y tramitación y, por otra, de la publicación en el boletín de la cámara correspondiente y en el diario de sesiones.

El factor decisivo que impide la configuración de las facultades de los parlamentarios como derechos fundamentales es, como resalta BIGLINO CAMPOS (1993: 86), que no constituyen un fin en sí mismo. Aunque esta misma autora reconoce (1993: 85, n. 54) que la naturaleza de las preguntas y de las interpelaciones difiere de otras facultades que

⁶²¹ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1996: 158).

⁶²² Esta es la opinión de MANZELLA, A. (1969-1972: 409), que realiza una comparación entre el control y la función legislativa. Esta última pertenece a la cámara, pero su concreto inicio se realiza por una parte de sus miembros o por el gobierno.

⁶²³ En el Parlamento Vasco las interpelaciones, aunque son siempre de iniciativa individual, han de canalizarse necesariamente a través de un grupo parlamentario, lo cual impide su calificación como derecho individual. MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1989: 181y 183) las califica como “facultad de ejercicio individual restringido o condicionado”.

son instrumentos para configurar la voluntad del órgano, podemos concluir, sin embargo, que la actividad rogatoria no es tampoco un fin en sí misma. El hecho de que estos actos de control no vayan seguidos de votación y expresen sólo la opinión de quienes los formulan no impide que los configuremos como facultades que tiene el parlamentario individual para ejercer una función que la Constitución encomienda a toda la cámara. Esta es la razón por la que, el uso de las preguntas y de las interpelaciones con finalidades ajenas al control parlamentario, siendo tolerado en la mayor parte de las ocasiones, no deja de ser una vulneración de la naturaleza fiscalizadora inherente a aquéllos instrumentos. El parlamentario individual, en definitiva, no tiene un derecho a presentar preguntas o interpelaciones, sino que tiene el deber de controlar al gobierno, para lo cual ostenta la facultad de presentar cualquiera de esos dos instrumentos.

Esta configuración de derecho - deber de la actividad rogatoria ya fue resaltada por SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ (1984: 77). Si bien el parlamentario tiene la facultad de controlar, ejercitable discrecionalmente, es evidente que tiene el mandato constitucional de hacer factible la fiscalización. Obligación que se puede calificar de natural desde el momento en que no es jurídicamente exigible.

Un segundo argumento que impide la calificación de las facultades del parlamentario como derechos fundamentales tiene su base en que éstos se conectan ineludiblemente con la dignidad de la persona⁶²⁴.

Parece obvio que cuando no se tramite una pregunta o se transforme una interpelación en pregunta debido a su falta de generalidad, no estamos ante una lesión de la dignidad del parlamentario ni de sus representados políticamente.

No es razonable afirmar que la persona que haya perdido la condición de parlamentario, ya sea temporal o definitivamente, ha perdido un derecho fundamental como podrían ser los de preguntar o interpelar. Así, por ejemplo, el representante encarcelado no puede hacer ningún acto parlamentario. En Francia, siempre se consideran inadmisibles las interpelaciones presentadas por diputados detenidos o arrestados⁶²⁵.

⁶²⁴ BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 89) señala que “la recepción de los derechos fundamentales en el texto constitucional, su carácter de límite al legislador, su mayor grado de protección derivan de esta íntima ligazón”.

En este sentido, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1991: 88) constata que “los derechos fundamentales están ligados a la *dignidad* de la persona, son la proyección positiva, inmediata y vital de la misma. Constituyen asimismo la condición de su libertad y autodeterminación. Su desconocimiento o conculcación vulnera la dignidad e impide el desarrollo del individuo como persona. Por eso su disfrute resulta imprescindible. Los derechos fundamentales constituyen el núcleo básico, ineludible e irrenunciable, del *status* jurídico del individuo”.

⁶²⁵ Cfr. AMELLER, M. (1964: 55 y 56).

Un tercer argumento obstativo de la naturaleza de derecho fundamental de las facultades parlamentarias reside en que el representante no es titular jurídico del derecho ubicado en el art. 23 CE. El TC (Autos 6/1984 y 525/1987) establece que dicho titular son los ciudadanos, quedando el parlamentario procesalmente legitimado para su defensa⁶²⁶. Con base en esto, BIGLINO CAMPOS (1993: 90) niega no sólo que estemos ante derechos fundamentales, sino incluso que sean derechos subjetivos puesto que “las facultades que tiene atribuidas el representante y que constituyen el *status* parlamentario, no se ejercitan en beneficio propio, sino que, por definición, se instituyen para la defensa de intereses ajenos”⁶²⁷.

En España, la facultad de preguntar e interpelar se comprende, según el TC, en el art. 23. 2 CE. Éste señala que los ciudadanos, no los partidos, “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”⁶²⁸. Para el TC, estaríamos ante un derecho, no sólo a acceder al cargo, sino también a desempeñarlo sin perturbaciones ilegítimas “ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico” (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6)⁶²⁹.

En palabras de MARTÍN NÚÑEZ (1996: 126), “si la función intrínseca de todo órgano representativo es controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanen directamente de la elección popular los representantes han de gozar de un haz de facultades de actuación que hagan posible aquella función. El art. 23. 2 CE configuraría, como garantía del art. 23. 1 CE, el *status* del representante en su vertiente fundamental, al mismo tiempo que actuaría como derecho -

⁶²⁶ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 81).

⁶²⁷ Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1992: 134 y 135).

⁶²⁸ Así, STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1 y STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4. Esta última señala: “La elección es (...) de personas (...) y cualquier otra conceptualización pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias, ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido”. Cfr. TORRES DEL MORAL, A. (1998: 380).

⁶²⁹ También, SSTC 32/1985, de 6 de marzo (FJ Tercero) y 22/1984, de 20 de febrero (FJ Cuarto). MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1989: 177) resalta que el art. 23. 2 “apenas tiene contenido material”, de manera que la protección del TC del derecho del parlamentario a la información o al control no se deriva de que tal actividad sea inherente al derecho a la participación política, “si no porque con base en dicho artículo los reglamentos parlamentarios han creado tal derecho”.

función y supone el reconocimiento de unos derechos o facultades para la defensa del propio cargo”.

Pueden plantearse dos situaciones conflictivas en las que cabe preguntarse si el diputado puede acudir en tutela ante los tribunales ordinarios o incluso, si se considera que se está vulnerando un derecho fundamental, ante el Tribunal Constitucional.

La primera situación susceptible de duda acerca de la posibilidad de pedir amparo judicial es el cambio de tipificación del escrito y la denegación de la admisión a trámite de la pregunta por parte de los órganos de la cámara facultados para ello (en España, la Mesa, arts. 181. 2, 186. 3 RCD y 162. 1, 170. 3 RS)⁶³⁰.

Calificar y admitir son dos procesos distintos. Como dice ARCE JANÁRIZ (1990: 29), “al calificar se tipifica el procedimiento parlamentario aplicable para sustanciar la pretensión del interesado, en tanto que con la admisión a trámite se reconoce, en su caso, el *ius ut procedatur* de quien firma o suscribe el escrito en el que se documenta aquella pretensión, el derecho a que se siga el procedimiento elegido. Se califica la pretensión; se admite o inadmite a trámite el escrito”.

Parece claro que el órgano de la cámara, a la hora de calificar, ha de ceñirse al reglamento como parámetro. Más discutible es si ese órgano puede entrar a conocer el fondo del escrito (una interpelación, p. ej.) para comprobar que respeta las exigencias reglamentarias (la generalidad, en aquel supuesto).

En España, la duda ha sido aclarada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 225/1992, de 14 de diciembre, al establecer que es objeto del control por parte de los órganos de gobierno de la cámara “no sólo el cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios, sino también la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa” (FJ 4)⁶³¹. En la STC 95/1994, de 21 de marzo, se asevera que “el hecho de que las preguntas y las interpelaciones sean instrumentos de control parlamentario de la acción del Gobierno que se diferencian entre sí en razón de su contenido (...) explica

⁶³⁰ LÓPEZ GARRIDO, D. (1990: 358) señala que en el Congreso se produce una delegación de la competencia calificadoras en el presidente, con la finalidad de acelerar la tramitación de los escritos.

En el Parlamento Europeo, la conferencia de presidentes es el órgano encargado de tramitar las preguntas orales (art. 42. 1, III RPE), mientras que el presidente es el competente en los casos de turno de preguntas (art. 43. 3 RPE) y preguntas escritas (art. 44. 2 RPE).

⁶³¹ Cfr., ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 29), LÓPEZ GARRIDO, D. (1990: 357), BRU PARRA, S. (1996: 317) y ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998: 171 y 172).

que corresponda a la Mesa determinar su calificación en cada caso, la cual sólo puede llevarse a cabo analizando el contenido material, por ser éste determinante” (FJ 4)⁶³².

BERMEJO REDONDO (1996: 279 y 280), sin embargo, resalta que no se trata de una actividad meramente administrativa sino también política, por eso los componentes de la mesa “pueden, en su actividad calificadora, apreciar criterios de partido y estimaciones de naturaleza subjetiva. (...) la actividad calificadora es una potestad discrecional”.

Además, el TC permite verificar la competencia del parlamento sobre la materia⁶³³ y rechazar los escritos con un contenido manifiesta e indubitadamente inconstitucional⁶³⁴.

También en Italia el Presidente de la Cámara de los Diputados, que es el órgano competente, puede inadmitir preguntas, interpelaciones o mociones con base en criterios materiales, pues se le faculta para no aceptar las que contengan “frases inconvenientes completamente ajenas al objeto de la discusión, o que hayan sido rechazadas en deliberaciones precedentes” (art. 139. 1 en relación con 89 RCI). Una reforma introducida en 1997 precisa, además, que el texto ha de tener coherencia entre sus partes, conectarse a la responsabilidad del gobierno ante el parlamento y respetar la esfera personal, la honrabilidad y el prestigio de ciudadanos e instituciones (art. 139 bis . 1 RCI).

Por otra parte, es loable la codificación de las causas de inadmisibilidad realizada en la Circular del Presidente de la Cámara de los Diputados italiana, de 21 de febrero de 1996. Efectivamente, en el punto segundo, se enumeran cinco causas:

a) Con referencia a la estructura del acto: son inadmisibles los textos que contengan valoraciones por parte del autor, preguntas retóricas, afirmaciones que integren elementos de actos de dirección política y los que subrayen exigencias posteriores respecto a la cuestión.

⁶³² Véase ESCUÍN PALOP, C. (1997: 107).

⁶³³ STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 8. Véase MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1996: 286).

⁶³⁴ STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJs 6 y 7. La mesa, por tanto, no podrá utilizar discrecionalmente en contra del parlamentario la calificación y admisión a trámite de escritos. Como señala ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998: 308), “la Mesa no prejuzga el éxito u oportunidad política de la propuesta, sino que se limita a controlar su regularidad jurídica y viabilidad procedimental, de tal forma que sólo cuando el contenido de la propuesta es inequívocamente extraño a la finalidad establecida en el procedimiento elegido, o manifiestamente contrario a derecho o inconstitucional se permite acordar la inadmisión de la misma. Es así porque de la oportunidad política de la pretensión sólo le corresponde ocuparse al Pleno”.

Por ello es criticable una de las razones que encuentra TORRES DEL MORAL, A. (1998: 641) para justificar la existencia de tales procesos en las preguntas: “evitar su progresión exponencial y (...) procurar que se centren en problemas de interés general”.

b) Sobre la forma, la Circular nos aclara que por formulación inconveniente no sólo hay que entender errores lexicos, sino también las expresiones de las que deriven violaciones del orden constitucional o reglamentario.

c) La cuestión debe entrar en la esfera de responsabilidades del gobierno con respecto al parlamento.

d) Los textos que incidan en el prestigio de personas e instituciones no son admisibles, salvo que las imputaciones provengan de fuentes externas al parlamento y la publicación haya sido consentida jurídicamente.

e) El texto debe llevar la firma autógrafa de su autor.

AMATO (1968: 96 y 97) ofrece un elenco de cinco razones que justificarían la posibilidad de los órganos de las cámaras de inadmitir preguntas e interpelaciones:

a) Se trata de actos que no se insertan en el ejercicio de funciones asamblearias y que están dotadas, sin embargo, de absoluta autonomía.

b) El reglamento parlamentario sólo puede disciplinar las modalidades de presentación, mientras que las reglas para el correcto ejercicio de la función no pueden faltar en las fuentes disciplinantes de la responsabilidad y de las atribuciones del gobierno.

c) La inobservancia de tales reglas implica el incorrecto ejercicio de una función parlamentaria.

d) La carencia de revelación preliminar de la inobservancia origina una situación no consentida (el nacimiento de una responsabilidad política del gobierno, institucional y difusa, fuera de los presupuestos constitucionales, no corregible, dada la instantaneidad de los efectos.

e) La revelación de la inobservancia cae en el ámbito de la solución de cuestiones preliminares de mérito; solución que, en la medida que atañe a la dirección de los trabajos parlamentarios, es competencia del presidente.

Sería positivo, por otra parte, que todas las asambleas adoptasen la facultad que tiene la mesa del Parlamento Vasco referida a la subsanación de simples defectos formales que impiden la tramitación de un escrito (art. 135. 4 RPV).

También en la Cámara de los Diputados de Italia, su presidente puede corregir los errores de coordinación entre las diversas partes del texto, así como ocuparse de las cláusulas rituales de estilo. El resto de las irregularidades formales (que no incurran en

inadmisibilidad), serán indicadas al autor del texto para que las corrija (Circular del Presidente de la Cámara de los Diputados, de 21 de febrero de 1996).

A pesar de las razones expuestas *supra*, jurídicamente el TC asimila la protección de la pregunta y de la interpelación a la de los derechos fundamentales. Ante su violación son posibles en España, por tanto, dos tipos de recursos.

Por una parte, un control interno, en la propia cámara. Así, en el Congreso cabe solicitar la reconsideración a la mesa, que decide, oída la junta de portavoces, mediante resolución motivada (art. 31. 2 RCD). En la Cámara Alta española también es posible solicitar la reconsideración a la mesa, que decidirá mediante resolución motivada, la cual, en caso de no haber sido adoptada por unanimidad, puede ser objeto de una moción (art. 36. 2 RS).

La solución del Congreso es la adoptada por la mayoría de los ordenamientos autonómicos (p. ej., art. 27. 2 RCCL). Una importante variación viene contemplada en el Parlamento Foral de Navarra, que atribuye a la junta de portavoces la revisión de los acuerdos de calificación y admisión a trámite de la mesa (art. 37. 2 RPFN).

La existencia de actividad rogatoria con tramitación urgente ha determinado, por razones de celeridad, que la calificación y admisión a trámite sean competencia del presidente de la cámara y que su decisión no sea recurrible internamente.

Tampoco son recurribles los trámites de calificación y admisión a trámite de las preguntas presentadas por personas jurídicas o físicas en el Parlamento de Murcia (art. 141. 2 RM).

Particularmente criticable es la restricción contenida en el RPC (art. 26. 2), en cuanto que el sujeto activo de esta solicitud de reconsideración tiene que ser un grupo parlamentario. El diputado catalán individualmente, por tanto, no podría recurrir internamente el cambio de calificación o la denegación de admisión a trámite de una pregunta suya⁶³⁵.

Sería interesante que se adoptase en todas las asambleas las previsiones de las Resoluciones de la Presidencia de las Cortes de Aragón y del Parlamento de Extremadura (de 28 de mayo de 1984 y 14 de febrero de 1986, respectivamente) que exigen para la inadmisión un informe previo de un letrado en el que se hagan constar los defectos⁶³⁶.

⁶³⁵ Para un estudio más detallado, véase ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 82 a 85).

⁶³⁶ Tomado de OSÉS ABANDO, J. (1998: 63).

Por otra parte, el sujeto activo de la actividad rogatoria (ya sea un parlamentario individual, ya sea un grupo) puede plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si entiende que un acto o decisión firme y sin valor de ley, emanado por el pleno, la mesa o el presidente⁶³⁷, de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, viola sus derechos fundamentales (art. 42 LOTC).

Al respecto es conveniente precisar las siguientes cuestiones:

a) La pregunta y la interpelación se convierten en *ius in officium* del sujeto activo⁶³⁸. El mandato parlamentario, según el TC, sería irreconocible si no se considera la actividad rogatoria como un derecho inherente al mismo⁶³⁹.

b) Debe tratarse de actos sin valor de ley. Los reglamentos parlamentarios han sido asimilados a ley (art. 27. 2. d) LOTC). El TC, sin embargo, ha llevado a cabo “una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el art. 27. 2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente previsto para los Reglamentos parlamentarios” (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3)⁶⁴⁰.

c) En España, la posibilidad de amparo contra estos actos sin fuerza de ley de órganos legislativos no requiere un proceso anterior. Ello puede encontrar justificación en las características peculiares de este tipo de decisiones⁶⁴¹. Quizá podría entenderse como colisión entre poderes el otorgar la facultad de conocer actos de la estructura parlamen-

⁶³⁷ STC 44/1995, de 13 de febrero. Cfr. QUINTANA LÓPEZ, T. (1989: 167).

⁶³⁸ Entre otras, las SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 5 y 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1. Cfr. QUINTANA LÓPEZ, T. (1989: 123 a 142), GARCÍA ROCA, J. (1995: 179 y 180), AGUIAR DE LUQUE, L. (1997: 85) y LÓPEZ GUERRA, L. (1996: 103). Este último autor (1997: 177) resalta la posibilidad de que la cámara se vea compelida por el Tribunal Constitucional a proseguir el procedimiento, convirtiéndose en acto asambleario la iniciativa de uno de sus miembros, prueba de que estamos ante auténticos derechos subjetivos del parlamentario. También ALONSO DE ANTONIO, Á. L. y J. A. (1996: 418) consideran que las preguntas son derechos individuales de los parlamentarios.

⁶³⁹ Así, GARCÍA ROCA, J. (1995: 198 y 199).

⁶⁴⁰ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 98 y 99).

⁶⁴¹ Cfr. CARRASCO DURÁN, M. (1999: 4). Este autor también apoya la ausencia de recurso previo en el reducido número de casos de este tipo que se plantean.

taria a los órganos judiciales. Se considera más adecuado, por tanto, confiar la resolución a un tribunal jurídicamente independiente de ambos⁶⁴².

La imposibilidad de acudir a los tribunales ordinarios es, sin embargo, una excepción no contemplada en el art. 53. 2 CE, que reconoce a todos tal opción. Por ello, es dudoso que este aspecto (contenido en el art. 42 LOTC) se atenga a lo previsto en la Constitución⁶⁴³.

Además, el art. 58. 1 LOPJ dice: “La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos (...) contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado”.

Cabe entender, pues, que el ordenamiento jurídico prevé el recursos de amparo para los actos parlamentarios que violen derechos fundamentales y el recurso contencioso-administrativo para los actos parlamentarios en materia de personal y administración⁶⁴⁴.

d) El objeto del recurso debe ser firme⁶⁴⁵. Es fácil saber cuándo un acto de las cámaras adquiere firmeza si no se prevé recurso interno para tal decisión. Así, en el caso de la pregunta de un senador en el Auto del TC de 22 de abril de 1982.

Es más problemática (y más frecuente) la situación contraria. En el sistema parlamentario no existe un control jurídico interno de las decisiones de los órganos de la cámara, salvo la solicitud de reconsideración (arts. 31. 2 RCD y 36. 2 RS). Cuando existe un recurso de reconsideración la dificultad reside en establecer la fecha exacta en que el acto recurrido adquiere firmeza. Ello sucede porque a veces no se delimita temporalmente el plazo para interponer la solicitud, el de su resolución o ninguno de los dos. Como señala ARCE JANÁRIZ (1990: 86), esta imprecisión provoca que “cuando el omitido es el plazo de interposición, expone a los acuerdos de calificación y admisión a trámite a un riesgo permanente de impugnación (...) y cuando el omitido es el plazo de resolución y no se han previsto mecanismos sustitutorios para dar algún efecto al silencio del órgano parlamentario, expone a los solicitantes de reconsideración a la espera indefinida”⁶⁴⁶.

⁶⁴² GUAITA, A. (1986: 167 y 168).

⁶⁴³ Para. GUAITA, A. (1986: 169), estamos ante un precepto inconstitucional.

⁶⁴⁴ Cfr. EMBID IRUJO, A. (1988: 63).

⁶⁴⁵ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 99 a 102).

⁶⁴⁶ Sobre la naturaleza jurídica de la solicitud de reconsideración, véase GARCÍA ROCA, J. (1995: 182 y

e) El plazo para interponer el recurso de amparo es de tres meses desde que adquirió firmeza el acto (art. 42 LOTC). El plazo, pues, es más amplio que el del resto de recursos de amparo (contra actos de la administración, también la parlamentaria o de los Tribunales), donde sólo se disponen de veinte días (art. 43. 2 LOTC).

f) Como sabemos, en los primeros años de funcionamiento del TC, éste exigía eficacia externa del daño producido a los derechos fundamentales, con lo que no entraba a enjuiciar las decisiones internas de las cámaras (doctrina de los *interna corporis acta*) en un intento de reforzar la independencia de éstas.

El Auto del TC 183/1984, de 21 de marzo (FJ 2) señalaba que “un acto interno de la Cámara (...) [n]o es (...) una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad”.

Esta jurisprudencia constitucional recibió duras y acertadas críticas doctrinales. No tanto por la configuración como derecho fundamental de la actividad rogatoria, como porque no debería distinguirse la protección de un derecho fundamental según sea su titular un parlamentario o no.

Así, TORRES MURO (1984: 163) resaltaba que la actividad de los parlamentos actuales “sólo puede comprenderse como un duelo de mayorías - minorías, y es aquí donde el Tribunal Constitucional debe garantizar que aquéllas respeten las normas establecidas - Constitución y reglamentos- y no lesionen los derechos fundamentales de éstas, porque también dentro de las Cámaras, los mismos pueden ser violados por la acción -por poner un ejemplo- de sus órganos de gobierno”⁶⁴⁷. Efectivamente, tal Auto parecía erigir un ámbito del poder público exento de justiciabilidad, lo que, en definitiva, suponía una fisura en el Estado de Derecho⁶⁴⁸.

183).

⁶⁴⁷ Parece que el TC evitaba así prestarse a maniobras obstruccionistas a la vez que aseguraba las buenas relaciones entre órganos constitucionales (en este caso, entre el propio TC y las cámaras), cfr. TORRES MURO, I. (1984: 165).

⁶⁴⁸ Cfr. EMBID IRUJO, A. (1988: 55).

El TC, en el Auto 147/1982, de 22 de abril (FJ 5), había esbozado la posibilidad de conocer sobre la violación de derechos fundamentales producidos por actos de las cámaras (véase p. 100 del presente trabajo).

A pesar de este precedente, sabemos que la jurisprudencia constitucional cambió definitivamente con el Auto 12/1986, de 15 de enero. En él se establece que “sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC” (FJ 2).

En coherencia con esta nueva línea, la STC 118/1988, de 20 de junio, señala: “En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen” (FJ 2).

Como señala VERA SANTOS (1998: 40), “ello supone virtualmente un «levantamiento del velo» de la teoría de los actos internos, ya que (...) permite el conocimiento de los mismos por el TC para proceder al control de la observancia de los derechos fundamentales”.

g) Sorprende que, a pesar de la configuración como derecho fundamental de la pregunta y de la interpelación, el TC se haya negado a conocer de la vulneración que supone, por ejemplo, la falta de respuesta del ejecutivo⁶⁴⁹.

El Tribunal Constitucional estima que los obstáculos políticos que el gobierno pone a la función de control no son revisables, no sólo por los tribunales ordinarios, sino tampoco por él mismo, pues el art. 23 no comprende el derecho a una respuesta con contenido concreto. La insatisfacción de la respuesta es objeto de responsabilidad política parlamentaria o electoral (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5)⁶⁵⁰.

La facultad de iniciar la actividad rogatoria, por otro lado, también disfruta de protección penal. Así el art. 542 del Código penal español⁶⁵¹, que deriva del art. 23. 1

⁶⁴⁹ En este sentido, véase BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 67).

⁶⁵⁰ De la misma manera, véase la STS de 9 de junio de 1987, Fundamento de Derecho Tercero y su confirmación por la STC 196/1990, de 29 de noviembre.

⁶⁵¹ Art. 542 CP: “Incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a cuatro años la autoridad o el funcionario público que, a sabiendas, impida a una persona el ejercicio de otros derechos cívicos reconocidos por la Constitución y las Leyes”.

CE⁶⁵², es decir, su finalidad es salvaguardar los derechos políticos de participación en la vida pública⁶⁵³. Se trataría de actos graves. Podría adoptarse como criterio la distinción entre obstruccionismo técnico y físico. Ambos tienen el objetivo de impedir o retardar el desenvolvimiento normal de un debate o cualquier otra actividad asamblearia. El primero se vale para ello de los instrumentos procedimentales ofrecidos por los reglamentos parlamentarios. El obstruccionismo físico, que podría coincidir con la conducta típica de las normas penales, se manifestaría a través de la provocación de desórdenes dentro de la asamblea, llevar a cabo actividades violentas, interrumpir discursos, etc⁶⁵⁴.

En definitiva, aunque no exista una norma concreta dedicada a amparar el ejercicio individual de las facultades que atribuyen los reglamentos parlamentarios (lo cual sería, por cierto, muy conveniente⁶⁵⁵), la situación actual depara, a nuestro juicio, protección suficiente⁶⁵⁶.

Todo ello se conecta con uno de los principios inherentes al sistema constitucional. Nos referimos a la seguridad jurídica. Aunque consagrada en muy pocos textos constitucionales (a estos efectos, es modélica su inclusión en el art. 9. 3 de nuestra norma fundamental), es claro que, por una vía o por otra, ha venido reconociéndose en los países que estamos analizando en la presente obra. A la luz de tal principio, no parece que la actividad rogatoria (un facultad del parlamentario) esté completamente amparada. La seguridad jurídica implica, entre otras cosas, claridad normativa. Aunque sobre ello nos extenderemos en el capítulo III, no es precisamente ésa la nota que caracteriza el régimen jurídico de preguntas e interpelaciones.

Siendo cierto que su naturaleza es política, no lo es menos que se erigen en corolario lógico del derecho fundamental a la participación política. El Derecho no puede dejar

⁶⁵² Véase STS de 8 de febrero de 1993, FJ Sexto.

⁶⁵³ Cfr. RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M. (1993: 281).

⁶⁵⁴ Cfr. LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991: 209, n. 119) y RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1994-1995: 245 y 246).

⁶⁵⁵ Así lo estima también GÓMEZ DE LAS ROCES, H. (1987: 1287).

⁶⁵⁶ No podemos coincidir, por tanto, con este último autor (1987: 1286) cuando escribe: “El diputado y el senador no disponen, desde luego, de mecanismo formal alguno que les ampare en caso de discrepancia con los órganos de la Cámara, para el ejercicio de las facultades individuales que tenga reconocidas”.

elementos esenciales de la actividad rogatoria al arbitrio de las fuerzas políticas, ni siquiera de los órganos de las cámaras. Ello vulneraría el principio de seguridad jurídica.

En palabras contenidas en la STC 46/1990, de 15 de marzo, tenemos que afirmar que la “exigencia del 9. 3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no (...) provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas” (FJ 4). En el mismo sentido, la STC 150/1990, de 4 de octubre resalta que “no cabe subestimar la importancia que para el Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas (...) puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socabar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (FJ 8).

En definitiva, la claridad normativa “requiere una tipificación unívoca de los supuestos de hecho que evite, en lo posible, el abuso de conceptos vagos e indeterminados, así como una delimitación precisa de las consecuencias jurídicas. Con lo que se evita la excesiva discrecionalidad de los órganos encargados de la aplicación del Derecho” -PÉREZ LUÑO (1991: 24)-.

II.4.3. LA ACTIVIDAD ROGATORIA Y EL CONCEPTO DE ACTO PARLAMENTARIO

La facultad de presentar preguntas e interpelaciones es inherente a la condición de parlamentario. Ello implica que estamos ante ámbitos protegidos por las prerrogativas parlamentarias (inmunidad, inviolabilidad y fuero especial)⁶⁵⁷.

⁶⁵⁷ Cfr. CLAVERO ARÉVALO, M. F. (1991: 2121). Es en buena medida ajena a nuestro objeto de trabajo la polémica sobre qué actos del parlamentario se desarrollan fuera del foro asambleario y, a pesar de ello, siguen cubiertos por las prerrogativas. Sobre ello, sólo resaltaremos dos aspectos. El primero referido a acuerdos de varios representantes fuera de la sesión asamblearia. A este respecto, el art. 67. 3 CE señala: “Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”. En cuanto a actos exteriores de parlamentarios individuales nos remitimos a la clarificadora STC 243/1988, de 19 de diciembre (FJ 3. B).

La inviolabilidad parlamentaria es la garantía que más directamente protege la facultad crítica del representante individual. En el ámbito rogatorio, la inviolabilidad se traducirá en que, como dice en Francia el art. 9 de la Ordenanza n°58-1100, de 17 de noviembre de 1958, “no originarán apertura de ninguna acción los discursos pronunciados en el seno de la Asamblea Nacional o del Senado, al igual que los informes o cualquier otro texto impreso por orden de una de las dos Asambleas”⁶⁵⁸.

Esto implica, como dice GWIZDZ (1963: 32), que “la distribución del texto oficial de una interpelación, una vez que ha sido publicada por el Parlamento, no puede entrañar responsabilidad penal”⁶⁵⁹. Nosotros añadiríamos en este razonamiento también a la pregunta.

Dicho estatuto especial del representante no se configura como un derecho personal de éste, sino como que es un elenco de “derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución” (STC 243/1988, de 19 de diciembre, FJ 3. B). De ahí que la inviolabilidad parlamentaria no proteja de eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de terceras personas (el derecho al honor será, naturalmente, el más sensible). En estos casos, el Tribunal Constitucional ponderará cuándo los parlamentarios actúan al margen del ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas, en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad⁶⁶⁰.

Todo ello no puede transformar una pregunta o una interpelación en acto parlamentario. Éste es definido por ARANDA ÁLVAREZ (1998: 134) como “*el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus Cámaras o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica*”.

Se convierte, sin embargo, en el objeto de uno de ellos. Esto acaece cuando el órgano de la cámara competente establezca su publicación. En este instante, el texto de la pre-

⁶⁵⁸ Citado en AMELLER, M. (1964: 78).

⁶⁵⁹ En la lengua original, “*la distribution du texte officiel d’une interpellation, une fois qu’elle a été publiée par le Parlement, n’entraîne pas de responsabilité pénale*”.

⁶⁶⁰ Véase el Auto TC 147/1982, de 22 de abril, FJ 5.

gunta o de la interpelación deja de ser mera manifestación de la voluntad individual del representante para constituirse en objeto de un acto parlamentario. Así lo dispone el Auto de nuestro TC 147/1982, de 22 de abril, al considerar como acto parlamentario al producido por un órgano de la cámara susceptible, por tanto, de imponer obligaciones y también de lesionar derechos.

Al tratarse de actos parlamentarios, los textos de las preguntas y de las interpelaciones han de depositarse en el registro de la cámara correspondiente. Ello supone el inicio del cómputo de los plazos, bien para su inserción en el orden del día de una sesión (plenaria o de comisión), bien para su remisión al gobierno directamente (pregunta con respuesta escrita).

El depósito cumple otra función no menos importante. Se trata de posibilitar el conocimiento del texto a los demás miembros de la cámara. Este dato adquiere particular relevancia en el caso de las interpelaciones, que podrían desembocar en una votación que implicase a toda la asamblea⁶⁶¹. De la misma manera, cuando un senador francés presenta una pregunta oral con debate, el presidente de la cámara ha de dar conocimiento al pleno del texto de la pregunta, de la demanda de debate y del día en que se desarrollará (art. 79. 4 RSF). Cuando la pregunta oral se presentó sin exigir debate pero éste es solicitado por treinta senadores, el pleno decide sobre su conveniencia (art. 79. 1 RSF).

⁶⁶¹ Cfr. GWIZDZ, M. A. (1963: 27).

CAPÍTULO III

ELEMENTOS Y ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LOS INSTRUMENTOS DE LA ACTIVIDAD ROGATORIA

Los componentes del control parlamentario en general han sido tratados en el primer capítulo. Abordamos ahora los aspectos procedimentales específicos de los instrumentos que componen la actividad rogatoria⁶⁶². Seguiremos para ello una metodología caracterizada por dos notas. Se resaltan, en primer lugar, los aspectos básicos, inherentes a estos medios de fiscalización y que, por tanto, son comunes a la mayor parte de los ordenamientos jurídicos, tanto estatales como regionales⁶⁶³. En segundo término y en el marco de cada principio anterior, resaltaremos las peculiaridades existentes en las asambleas parlamentarias.

Con ello tratamos de aportar datos empíricos que nos ayuden a exponer, más adelante (capítulo IV), un conjunto de reflexiones y sugerencias de posible reforma que otorguen más utilidad práctica al objeto de nuestro trabajo.

⁶⁶² En contra del uso del término *procedimiento* para actividades que no implican una resolución colegial, véase YANES HERREROS, A. (1998: 255 y 256). Nosotros, sin embargo, lo utilizamos aquí para favorecer la claridad expositiva.

⁶⁶³ Es necesario resaltar el mimetismo con que los reglamentos regionales españoles han incorporado las normas parlamentarias vigentes en los reglamentos de las cámaras estatales. Solamente el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, como veremos a lo largo del presente capítulo, se desmarca claramente de la línea común. En nuestra opinión, el mimetismo no es criticable como tal, sino porque revela escasa capacidad o intención de traducir al ámbito parlamentario las peculiaridades que, sin duda, tienen los sistemas políticos regionales, cfr. ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J. L. DE (1986: 306).

III.1. LA PREGUNTA

III.1.1. ELEMENTOS

III.1.1.1. Objeto

Además de las materias que están vedadas a todos los instrumentos de control (apartado I.4.2.2.), las normas reglamentarias contienen otras limitaciones en cuanto al contenido de una pregunta⁶⁶⁴.

En cuanto a las normas comunes a todo medio de control, es de reseñar que algunos reglamentos parlamentarios se preocupan por establecer que el objeto de la pregunta en la asamblea ha de recaer en la esfera de actividades del gobierno respectivo. En este sentido, el Bundestag establece que las preguntas versarán sobre ámbitos en los que el gobierno sea competente, directa o indirectamente (Anexo 4. 2 RBT)⁶⁶⁵.

Determinadas comunidades autónomas también imponen este tipo de limitaciones. El Reglamento de la Asamblea de la Comunidad de Madrid prevé la inadmisión de las preguntas “que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid” (art. 192. 3 b)). La normativa catalana señala que “no será admitida la pregunta (...) que no tenga relación con la política de la Comunidad Autónoma” (art. 189. 2 RCA).

Es más correcta, a nuestro juicio, la previsión del Reglamento de las Cortes de Castilla y León cuando delimita el objeto de la pregunta a las “cuestiones de competencia o de interés directo para la Comunidad Autónoma” (art. 150, I RCCL). De esta manera se da pie a que el ejecutivo regional responda sobre su actitud ante actos de otras administraciones territoriales que inciden en el ámbito de la comunidad (véase p. 344).

⁶⁶⁴ En la Cámara de los Lores no hay *Speaker* ni otro órgano encargado de la admisibilidad. No hay control sobre ésta, cfr. SHELL, D. (1993: 151).

⁶⁶⁵ En contra de este tipo de previsiones, BARTOLE, S. (1979: 150) opina que “*il Parlamento deve (...), in qualche modo, essere messo in grado di conoscere qualsiasi vicenda che si verifici anche all'interno di poteri diversi dal Parlamento e dall'esecutivo*”. Dando por supuesto que tal circunstancia se da en las comisiones de investigación, el autor (*ibidem*) resaltarà que “*interrogazioni e interpellanze potrebbero avere, anzi dovrebbero avere la stessa ampiezza delle inchieste parlamentari*”.

Pasamos ahora a examinar los presupuestos específicos que debe respetar el contenido de la pregunta:

1. La cuestión no puede tener un exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada.

Así se prevé en el Parlamento estatal español (arts. 186. 2 RCD y 162. 2 RS). Asimismo en las siguientes comunidades autónomas: Andalucía (156. 2 RPA), Aragón (189. 2 RCA), Asturias (211. 2 RJGPA), Baleares (156. 2 RPIB), Canarias (156. 3 RPCN), Cantabria (153. 2 RPCT), Cataluña (art. 132. 3 RPC), Extremadura (152. 2 RAE), Galicia (153. 2 RPG), La Rioja (121. 2 RDGR), Madrid (147. 2 RAM), Murcia (138. 2 RM), Valencia (147. 2 RCV), Castilla y León (151. 2 RCCL) y Navarra (185. 2 RPFN). Este último prohíbe también la pregunta en interés de una entidad, lo cual, teniendo en cuenta la lógica de la limitación, habría de entenderse implícito en las demás asambleas. En ellas, por *persona* hay que entender tanto la física como la jurídica.

En el Parlamento Europeo también se veta que la pregunta pueda referirse a asuntos de cualquier persona (Anexo II, A. 1. VI RPE)⁶⁶⁶.

A pesar de la aparente claridad de estos preceptos, para H. GÓMEZ DE LAS ROCES (1987: 1289 y 1290) habría que interpretarlos de forma que fuera posible preguntar sobre la falta de respuesta a una instancia administrativa de un particular. A nuestro modo de ver, por el contrario, tal tipo de preguntas son precisamente las que se intenta evitar.

Los Reglamentos del Parlamento Vasco (art. 141. 2), de las Cortes Valencianas (art. 147. 2 RCV) y de las Cortes de Castilla La Mancha (art. 188. 3, II), sin embargo, sólo mencionan el interés del interrogante. Está permitido, en principio, que la pregunta se refiera a aspectos solamente interesantes para un tercero.

La prohibición de que la pregunta no tenga un exclusivo interés personal no debe confundirse, insistimos (véase p. 176), con que sea inadecuado su uso sobre materias de interés local. De hecho, en Estados donde el representante está más apegado a la circunscripción por la que fue elegido, como el Reino Unido (debido al sistema electoral mayoritario) o Francia (porque muchos parlamentarios tienen cargos locales), la pregunta suele tener por objeto un problema de ámbito municipal o provincial. Lo que no se

⁶⁶⁶ Cfr. ARCE, J. C. (1997: 613).

permitirá es, en palabras de ANZON (1969: 764), “utilizar este tipo de preguntas o de interpelaciones exclusivamente como instrumentos de propaganda personal o en lugar de la carta de recomendación común”⁶⁶⁷.

2. La pregunta parlamentaria no puede convertirse en una consulta de índole estrictamente jurídica.

Así se prohíbe en las Cortes Generales (arts. 186. 2 RCD y 162. 2 RS). El único reglamento parlamentario español que no contempla esta circunstancia es el vasco. El resto de comunidades autónomas coincide con los reglamentos del Parlamento estatal (arts. 156. 2 RPA, 189. 2 RCA, 156. 2 RPIB, 211. 2 RJGPA, 153. 2 RPCN, 153. 2 RPCT, 188. 3, II RCCM, 132. 3 RPC, 152. 2 RAE, 153. 2 RPG, 121. 2 RDGR, 192. 3. d) RAM, 138. 2 RM, 185. 2 RPFN, 147. 2 RCV y 151. 2 RCCL).

Este límite también existe, como testimonia T. E. MAY (1989: 291) en la Cámara de los Comunes⁶⁶⁸.

Se trata de asegurar que la pregunta no se convierta en mero instrumento de información. El diputado dispone de un conjunto de medios técnicos más adecuados para solicitar una opinión jurídica o la remisión de documentos.

En esta línea, nos parece muy adecuado el art. 161. 1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía al vetar expresamente que las preguntas formuladas para su respuesta por escrito demanden información o documentación. Del mismo modo, “si el contenido de la cuestión sobre la que se pregunte estuviera publicado o hubiera sido objeto de anterior respuesta, el Consejo de Gobierno podrá contestar escuetamente, facilitando los datos que permitan identificar la publicación o la respuesta anteriormente proporcionada”. Del mismo tenor es el art. 198. 2 RAM.

También parecen convenientes las previsiones de los reglamentos madrileño (art. 192. 3 a) y valenciano (art. 147. 4) en orden a que las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos sean calificadas directamente como solicitudes de información, perdiendo así su categoría formal de pregunta.

⁶⁶⁷ En el idioma original, “*da condannare anche la prassi, ormai purtroppo consolidata, di utilizzare questo tipo di interrogazioni o di interpellanze esclusivamente come strumenti di propaganda personale o in luogo della comune lettera di raccomandazione*”.

⁶⁶⁸ “*Questions seeking an expression of opinion on a question of law, such as the interpretation of a statute, or of an international document, a Minister’s own powers, etc, are not in order since the courts rather than Ministers are competent in such matters*”.

El Reglamento del Bundestag veta que la pregunta tenga por objeto un tema “sólo de importancia local”. En tal caso, la pregunta sólo puede ser contestada por escrito (Anexo 4. 2 RBT).

En el Parlamento Europeo se prohíben las preguntas con finalidad exclusivamente informativa en relación con la obtención de documentos o datos estadísticos (Anexo II, A., 1., VII RPE)⁶⁶⁹.

Como sabemos (véase p. 175), el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia representa una mutación excepcional en la finalidad fiscalizadora de las preguntas, al menos de las que solicitan respuesta escrita u oral en comisión puesto que son definidas como “solicitudes concretas de información dirigidas a algún miembro del Consejo de Gobierno para que aclare la certeza de un hecho, manifieste si piensan adoptarse o se han adoptado determinadas medidas, o precise cualquier otro extremo de interés público que deba ser conocido” (art. 136 RM).

El objetivo de estos dos primeros límites es común. Se trata de evitar que el parlamentario utilice con otra finalidad una facultad que ostenta para ejercer la función de control. Como dice SANTAOLALLA LÓPEZ (1978: 56), el “parlamentario al formular una de estas interrogaciones está realizando una función pública y, por consiguiente, público ha de ser el interés que inspire su acción”. Discrepamos, sin embargo, de GARCÍA MORILLO (1985: 158), que considera que estos límites manifiestan el carácter funcional de la pregunta, excluyendo su configuración como facultad del representante individual.

3. En España están prohibidas las preguntas que contengan discrepancias con el sistema constitucional (STC 205/1990, de 13 de diciembre, FJs. 6 y 7). De esta manera, aquéllas no encuentran cabida en el sistema democrático, lo cual nos parece discutible⁶⁷⁰.

Coincidimos con BUCCISANO (1969: 104) en que la atribución a los órganos de gobierno de las cámaras del poder de rechazar preguntas e interpelaciones contrarias a la Constitución contrasta con la neutralidad que tales órganos han de observar en sus decisiones.

⁶⁶⁹ Cfr. ARCE, J. C. (1997: 613).

⁶⁷⁰ Se pronuncian claramente a favor de la inadmisibilidad en tales supuestos GARCÍA MORILLO, J. (1985: 160 a 162) y los italianos AMATO, G. (1968: 96 y 97) y MANZELLA, A. (1969-1972: 409 y 410). Véanse pp. 203 y 204 del presente trabajo.

4. Aunque pocos reglamentos prevén la imposibilidad de tramitar preguntas que contengan expresiones impropias de la dignidad y de la educación inherentes a un procedimiento parlamentario, es evidente que el órgano encargado de su calificación y admisión a trámite podría denegárselas a una cuestión de tal carácter⁶⁷¹.

El Reglamento del Congreso contempla expresamente tal posibilidad al facultar a la mesa para inadmitir las preguntas cuyo texto incluya palabras o conceptos ofensivos al decoro de la cámara o de sus miembros, de las instituciones del Estado, o de cualquier otra persona o entidad (art. 192. 2 en relación con el 103. 1º RCD).

En el Senado italiano se inadmite la pregunta “formulada en términos inconvenientes” (art. 146 RSI).

De este tenor son algunos de nuestros reglamentos parlamentarios (así, arts. 161. 2 y 105. 1 RPCN). En Valencia se prohíben las valoraciones que pudieran ser ofensivas para terceras personas (art. 147. 3 RCV). En Aragón (199 y 116 a) RCA) y Extremadura (arts. 158. 2 y 103. 1 RAE) se coincide en que el texto de la pregunta no puede contener palabras o conceptos ofensivos al decoro de la cámara o de sus miembros, de las instituciones públicas o de cualquiera otra persona o entidad⁶⁷².

En la práctica parlamentaria española, señala CANO BUESO (1996: 37), la mesa califica de oficio como solicitud de información las preguntas escritas que son susceptibles de violar, p. ej., el derecho al honor o la intimidad de los particulares. De esta forma se consigue que la respuesta se remita directamente al parlamentario y no se publique en ningún diario oficial.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (1998: 288) extrae de la falta de tal especificación en el RS la conclusión, equivocada a nuestro parecer, de que éste acentúa el “carácter reglado -de mera formalidad y significación funcional- del control llevado a cabo por la actividad calificadoria de la Mesa: de modo que sólo procede la oposición de la Mesa en supuestos

⁶⁷¹ Así, SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 60). Se trata de lo que el art. 119. 1 del Reglamento de las Cortes franquistas denominaba “cortesía parlamentaria”, pero que no cabe entender como FRAILE CLIVILLÉS, M. M. (1973: 1061), quien opina que la pregunta debe estar formulada “en términos generales, esto es, sin hacer referencia a sujetos pormenorizados”.

⁶⁷² De similar tenor son los arts. 164. 3 y 104. 1º RPA, 218 y 132 a) RJGPA, 162. 2 RPIB, 159. 2 y 99. 1 RPCT, 159 RPG, 127. 2 RDGR, 192. 3 c) RAM y 155. 2 RCCL.

de infracción reglamentaria por tratarse de una pregunta de exclusivo interés personal o suponer una consulta de índole estrictamente jurídica”.

La STC 161/1988, de 20 de septiembre (FJ8), ya comentada (p. 198), parece contradecir este tipo de razonamiento puesto que establece la posibilidad de que la mesa entre a conocer la materia de la pregunta precisamente para comprobar si respeta todas y cada una de las previsiones reglamentarias.

También se prohíben las expresiones ofensivas en la Cámara de los Comunes -MAY, T. E. (1989: 287)-⁶⁷³.

Los reglamentos de las cámaras francesas impiden que las preguntas escritas contengan imputaciones de orden personal referidas a terceros nominalmente designados (arts. 139. 2 RANF y 74. 2 RSF). El Senado francés también lo prohíbe respecto a las preguntas orales (art. 76. 2 RSF).

5. Se duda sobre si debe inadmitirse una pregunta que verse sobre la misma materia que otro instrumento de control, de *indirizzo* o de información. Existen, por tanto, tres controversias:

a) Coincidencia con otro medio de actividad rogatoria:

- Puede discutirse si, presentada una interpelación, cabe después desarrollar una pregunta con el mismo texto.

En puridad, nunca podría coincidir el texto de una pregunta con el de una interpelación puesto que, como veremos (p. 288), son instrumentos con distinto alcance. Los criterios para diferenciarlas, sin embargo, son tan generales que es posible que se repita el texto, tanto en forma de pregunta como de interpelación, sin que se inadmita en ninguno de los dos casos. Si bien ello, en buena lógica, sería extraño que sucediese en el seno de una misma asamblea, no es descabellado en los países bicamerales, donde un texto puede ser presentado como pregunta en una asamblea y como interpelación en la otra.

⁶⁷³ “Questions which seek an expression of an opinion, or which contain arguments, expressions of opinion, inferences or imputations, unnecessary epithets, or rhetorical, controversial, ironical or offensive expressions, are not in order”.

- Podría suceder, incluso, que se presentase un tipo de pregunta (escrita, p. ej.) y después el mismo texto pero con otro formato (oral en pleno, en comisión).

A nuestro juicio, tales repeticiones son admisibles porque los efectos de cada instrumento de actividad rogatoria e incluso de cada tipo de pregunta son diferentes. Para OSÉS ABANDO (1998: 64), por el contrario, es razonable impedir la reiteración de iniciativas excepto en el caso de las mociones como parámetro de redundancia. Para este autor “no es ni mucho menos inimaginable que una pregunta se refiera precisamente al cumplimiento de una moción aprobada”.

El Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana impide expresamente que los textos desarrollados como pregunta urgente, en pleno o en comisión, puedan volver a presentarse como pregunta ordinaria (arts. 135 bis .7 y 135 ter .6 RCI), pero no se prohíbe el camino inverso⁶⁷⁴.

Los parlamentos italiano y español habilitan al presidente de la cámara para que acumule y ordene que se debatan conjuntamente las preguntas y las interpelaciones incluidas en un mismo orden del día y relativas a idéntica materia o a temas conexos entre sí (arts. 139. 3 RCI, 156. 3 RSI, 192. 1 RCD y, sólo entre preguntas, 166. 1 RS)⁶⁷⁵. También se pueden agrupar con mociones (art. 159 RSI)⁶⁷⁶.

La Cámara de los Diputados, además, mantiene una práctica consistente en que el parlamentario retire una interpelación cuando, teniendo el mismo objeto que una pregunta, el gobierno se comprometa a responder ésta⁶⁷⁷.

En el *question time* del Parlamento Europeo no se admiten las preguntas cuando en los tres meses anteriores se haya presentado otra igual o similar (Anexo II, A., 3. RPE).

En el Senado español, la mesa, oída la junta de portavoces, puede inadmitir las preguntas reiterativas respecto de otra pregunta, interpelación o moción⁶⁷⁸ tramitadas en el

⁶⁷⁴ Cfr. MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 300).

⁶⁷⁵ También en Andalucía (art. 164. 1 RPA), Aragón (198 RCA), Asturias (217 RJGPA), Baleares (162. 1 RPIB), Canarias (161. 1 RPCN), Cantabria (159. 1 RPCT), Extremadura (158. 1 RAE), Galicia (159. 1 RPG), La Rioja (127. 1 RDGR) y Valencia (153 RCV). La mesa en el Parlamento Vasco (art. 148. 1 RPV). Sólo para preguntas en el art. 192. 3 g) RAM.

⁶⁷⁶ Aunque esta posibilidad no viene expresada en ninguna norma, la Conferencia de los Presidentes del Senado francés puede disponer la discusión conjunta de preguntas orales que tengan la misma o conexa materia, cfr. CLUZEL, J. (1990: 138).

⁶⁷⁷ Cfr. MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 303).

⁶⁷⁸ Proposición no de ley, en el Parlamento Vasco (art. 148. 2 RPV).

mismo periodo de sesiones (art. 166. 2 RS)⁶⁷⁹. En el proceso de elaboración del RCD, el texto de la Ponencia preveía la inadmisión de las interpelaciones que pudieran ser reiterativas respecto a otra interpelación, pregunta o proposición no de ley tramitada en el mismo período de sesiones. Para MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 812), “esta norma, a nuestro juicio afortunada, no ha sido recogida en el texto definitivo del Reglamento, quizá ante la imprecisión del término «reiteración» o por la apreciación, un tanto subjetiva, que puede hacerse del mismo al considerarlo ante el caso concreto”.

Se produce aquí, a nuestro juicio, un claro error del Reglamento del Senado (y de la Ponencia del RCD) pues, aun suponiendo que el tema fuese el mismo, el hecho de utilizar un instrumento u otro para controlarlo tiene mucha importancia. Así, mientras que la pregunta no permite la intervención de otros sujetos, la interpelación se abre a los portavoces de todos los grupos parlamentarios y la moción se trata de una resolución de toda la cámara. Debería prohibirse, por tanto, la tramitación de preguntas con el mismo contenido que otra, pero no tratar de la misma manera diversos instrumentos de control como si sus efectos fueran idénticos.

El Tribunal Constitucional español ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta causa de inadmisión. El máximo intérprete constitucional ha optado por dar un notable margen de autonomía a la mesa de la cámara. Así, el ATC 9/1998, de 12 de enero, se pronuncia sobre una decisión de la Mesa del Parlamento de Andalucía en la que se inadmite una pregunta que versa sobre el mismo objeto que otra respondida en el mismo período de sesiones aun cuando los textos difieren: “Es muy posible que la interpretación y aplicación que del art. 164. 2 del Reglamento ha hecho la Mesa no sean acertadas. Pero, con todo, puede sostenerse que no hay (...) apariencia de vulneración de derechos fundamentales, ya que se trata de un acto de aplicación de los Reglamentos por parte de un órgano de gobierno de la Cámara dictado en un ámbito perteneciente al

⁶⁷⁹ También en el RDGR (art. 127. 2) y en el RPFN (art. 185. 2). En la Asamblea de la Comunidad de Madrid no se admiten las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias (art. 192. 3. e) RAM). En Andalucía (art. 164. 2 RPA) también se prevé que “no se admitirán a trámite interpelaciones relativas a materias que hayan sido objeto de esta iniciativa en el mismo período de sesiones, ni preguntas orales que interroguen sobre cuestiones que hubieran sido objeto de anterior respuesta en igual lapso de tiempo. En este último caso, cuando el preguntante sea persona física o jurídica, los Servicios de la Cámara le facilitarán copia de la respuesta anteriormente proporcionada o los datos que permitan su identificación”.

De forma similar acaece en la Cámara Baja italiana puesto que el art. 89 RCI señala: “*Il Presidente ha facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno (...) che siano (...) preclusi da precedenti deliberazioni. Se il deputato insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano*”.

núcleo mismo de la autonomía parlamentaria. Y, en cambio, difícilmente puede defenderse que la no admisión a trámite (...) afecte en forma relevante al derecho del actor, derivado del art. 23 CE, a ejercer el cargo público de diputado en condiciones de igualdad y con los requisitos señalados por las leyes” (FJ 2).

En la Asamblea Regional de Murcia, sin embargo, el criterio es el contrario ya que “si un Diputado se diere por contestado con la respuesta a una pregunta anterior, podrá retirar la suya; pero la Mesa nunca podrá fundir o acumular preguntas por considerar que es similar su contenido” (art. 140. 3 RM). De esta manera se opta por favorecer el control individual del parlamentario y se evita otorgar poderes más amplios de inadmisión a la mesa, de la que se puede sospechar que actúe con motivación partidista y acabe por eliminar preguntas comprometedoras para la mayoría gubernamental.

Una variante de la inadmisión de preguntas reiterativas se encuentra en la Cámara de los Comunes, donde está prohibido que una pregunta que un ministro no quiere contestar se pueda dirigir a otro miembro del gobierno. De la misma forma, una pregunta respondida por un ministro no se puede volver a plantear a otro⁶⁸⁰.

b) Coincidencia con debates:

Es llamativa la facultad del presidente de la Cámara de los Diputados italiana de declarar absorbidos los actos de actividad rogatoria cuyo argumento coincida con el tratado en un debate de una moción o una comunicación del gobierno, tanto en pleno como en comisión (Punto 3. 5 de la Circular del Presidente de la Cámara, de 21 de febrero de 1996).

Nos parecen acertadas, en cambio, las normas de inadmisibilidad que se aplican en el Parlamento Europeo a las preguntas relativas a un punto que figure en el orden del día “y en cuyo debate se prevea la participación de la institución interesada” (Anexo II, A., 2 RPE). En el mismo sentido el Bundestag, para evitar que la actividad rogatoria plantee un tema que será objeto de discusión en la misma semana, establece que las “preguntas que se refieran a un punto del orden del día de la semana de sesiones en curso serán contestadas por escrito. No se aplicará esta norma en el caso de que en la sesión correspondiente se renuncie a la fundamentación y debate del punto del orden del día en cuestión” (Anexo 4. 2 RBT).

⁶⁸⁰ Cfr. MAY, T. E. (1989: 292).

En efecto, es conveniente no emplear el escaso tiempo parlamentario en preguntar sobre una materia que seguidamente va a ser tratada con profusión.

c) Coincidencia con comisión de investigación:

El Reglamento del Parlamento cántabro establece que la constitución de una comisión de investigación paraliza la tramitación de preguntas e interpelaciones sobre la misma materia hasta que se discuta el dictamen de la comisión en el pleno (art. 159. 3 RPCT). Tal previsión no nos parece adecuada. Aunque la finalidad que tiene sea loable (intentar que los instrumentos de control no redunden sobre el mismo tema y agilizar el colapso de preguntas e interpelaciones), lo cierto es que los medios de control tienen, en principio, distinto alcance. Así, hemos visto que la actividad rogatoria es un medio más ágil y directo que lo que pueda tardar en desarrollar su tarea una comisión de investigación (véase p. 184 del presente trabajo).

6. Los reglamentos parlamentarios ponen especial atención en las preguntas que solicitan respuesta oral en pleno. Ello se debe, en primer lugar, a que son pocas las que tienen la oportunidad de desarrollarse de esta manera por motivos temporales. Por otro lado, son las preguntas que gozan de mayor publicidad⁶⁸¹:

a) Con respecto a ellas es común especificar que se limitarán a contener la escueta y estricta formulación de una sola cuestión⁶⁸² sobre un hecho, situación o información o sobre si el gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o sobre si el gobierno va a remitir a la cámara respectiva algún documento o a informarle acerca de algún extremo⁶⁸³. En la Cámara de los Diputados de Italia tales

⁶⁸¹ GARCÍA MORILLO, J. (1997: v. II, p.127) considera esta clase de preguntas como “el instrumento más idóneo para controlar al Gobierno en los asuntos de actualidad que alcancen repercusión pública”. OSÉS ABANDO, J. (1998: 64) se manifiesta en contra de la existencia de requisitos específicos para este tipo de cuestiones. Tiene razón este autor (1998: 65) en que dichos preceptos, como veremos seguidamente, no suponen prácticamente ninguna acotación con respecto al resto de preguntas.

⁶⁸² Esta es la única exigencia que impone el RCA (art. 191. 1). En este mismo sentido, el art. 193 RAM habla de “la escueta formulación de la pregunta”. El RPCT (art. 155. 1) otorga gran importancia a este requisito puesto que se puede presentar “una sola interrogante, sin que sean susceptibles de ser admitidos a trámite aquellos escritos que incluyan dos o más”.

⁶⁸³ En el Parlamento estatal español, arts. 188. 1 RCD y 162. 1 RS. Igual previsión rige para las preguntas orales que se presenten en la Comisión de control parlamentaria sobre Radio Televisión Española del Congreso (ResPresCD de 14 de diciembre de 1983, disposición primera). En las comunidades autónomas, arts. 158. 1 RPA, 158. 1 RPIB, 158. 1 RPCN, 155. 1 RPCT, 132. 2 RPC, 154. 1 RAE, 155. 1 RPG, 123. 1 RDGR, 187 RPFN, 141. 1 RPV, 149. 1 RCV y 153. 1 RCCL. En Asturias se reglamenta

limitaciones existen en todo tipo de preguntas y no sólo en las que solicitan respuesta oral en pleno (art. 128. 2 RCI). Asimismo en las comunidades autónomas de Castilla La Mancha y Madrid (arts. 187 RCCM y 192. 2 RAM).

La extensión de tal limitación al resto de preguntas (en comisión o con respuesta escrita) ha de ser, por tanto, expresa⁶⁸⁴.

Es particular la regulación castellano manchega porque permite expresamente que el texto de la pregunta oral contenga “los antecedentes necesarios para su formulación, así como más de una cuestión, siempre que estén relacionadas con la misma materia” (art. 189. 1 RCCM).

En el Bundestag todas las preguntas, tanto las que solicitan respuesta verbal como las que piden contestación por escrito, han de ser breves y concretas (art. 105 RBT).

La normativa del Bundestag establece que las preguntas “se formularán concisamente, facilitando así una contestación breve, y no podrán contener constataciones ajenas al tema en cuestión, ni tampoco juicios valorativos” (Anexo 4. 1 RBT).

En la Cámara de los Diputados italiana, una Circular del Presidente, de 21 de febrero de 1996 (punto 1), orienta a los parlamentarios sobre la forma de pregunta más adecuada según el contenido. Así, la pregunta con respuesta oral en pleno debería versar sobre temas de acentuado relieve político, las que se responden en comisión tendrían argumentos de carácter sectorial⁶⁸⁵ y, finalmente, las que solicitan respuesta escrita habrían de tratar problemas de naturaleza prevalentemente local o técnica “privados, en todo caso, de relevancia política directa”.

En el turno de preguntas (*question time*) del Parlamento Europeo se intenta que la formulación no exija una respuesta prolija. Por ello, se prevé que la pregunta no implique que el responsable de la institución objeto de la cuestión haya realizado previamente un estudio o investigación de importancia⁶⁸⁶. Además, la pregunta ha de ser precisa,

que, excepcionalmente, se admitirá más de un interrogante “siempre que entre ellos quepa apreciar unidad temática sustancial. En este último caso, el tiempo de debate no variará” (art. 213. 1 RJGPA).

⁶⁸⁴ En contra, GÓMEZ DE LAS ROCES, H. (1987: 1290).

⁶⁸⁵ En este sentido, pero refiriéndose a nuestro país, OSÉS ABANDO, J. (1998: 60 y 61) señala que “el procedimiento en comisión posibilita una mayor flexibilidad en su tramitación, en el sentido de que es posible una mayor profundización en el tratamiento del objeto de la pregunta”.

⁶⁸⁶ Cfr. ARCE J. C. (1997: 613).

concisa, redactada de forma que permita una respuesta breve, presentada en forma interrogativa y, finalmente, no ha de contener afirmación o juicio alguno (Anexo II, A., 1. RPE).

El Senado francés exige que las preguntas orales tengan una redacción sumaria (art. 76. 2 RSF).

Ya que en la Cámara de los Comunes no existe la interpelación, cuyo objeto es más general que el de la pregunta, a través de ésta se puede interrogar al ministro sobre toda clase de materias, desde la más concisa hasta la que abarque el programa político en su globalidad⁶⁸⁷.

b) Sólo en el pleno se pueden desarrollar las preguntas al presidente del ejecutivo (arts. 135 bis .3 RCI, 139. 1 RANF y 76. 2 RSF, por ejemplo).

c) Como corresponde a su carácter excepcional, las preguntas que versan sobre asuntos de gran actualidad han de tener por objeto una materia a la que se pueda atribuir tal calificación.

Así, en el Congreso de los Diputados se señala que se preguntará por “hechos o circunstancias de especial actualidad o urgencia que no hayan podido ser objeto de pregunta en los plazos ordinarios” (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposición novena).

En el Senado italiano, la *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari* establece las materias sobre las que cabe presentar este tipo de preguntas (art. 151 bis .1 RSI).

III.1.1.2. Sujetos

III.1.1.2.1. Activo

III.1.1.2.1.1. Normas comunes y peculiaridades

Los parlamentarios individuales son, generalmente, los únicos sujetos legitimados para preguntar al gobierno en el parlamento. De hecho es uno de los pocos actos que los reglamentos asamblearios o, incluso, los textos constitucionales le atribuyen con independencia de su pertenencia a un grupo parlamentario.

⁶⁸⁷ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 760).

Uno de los aspectos en que ha evolucionado la actividad rogatoria con respecto a su regulación clásica es, precisamente, su apertura a la participación activa de otros sujetos.

Era inédita la previsión introducida en 1968 por la Conferencia de los Presidentes de la Asamblea Nacional Francesa que permitía presentar preguntas a los presidentes de las comisiones permanentes actuando en tal calidad, es decir, como órganos de la asamblea. El presidente preguntaba en representación de la comisión permanente, que le habilitaba expresamente para ello a través de una resolución especial. La Decisión del Consejo Constitucional de 20 de noviembre de 1969 eliminó tal facultad con base en que el art. 48. 2 CF reserva la posibilidad de plantear preguntas solamente a los miembros del parlamento y no a sus órganos⁶⁸⁸.

La regulación más común la encontramos en las cámaras estatales españolas. Así, los arts. 185 RCD y 160 RS⁶⁸⁹ señalan taxativamente que sujeto activo son los diputados y senadores. Se entiende que individualmente considerados puesto que no se hace referencia alguna al consentimiento por parte del grupo parlamentario al que pertenecen. Así también en el *Bundestag* (art. 105 RBT), el RANF (art. 139. 1) y el RCI (art. 128. 1)⁶⁹⁰.

Nos encontramos, sin embargo, con numerosas especificidades que complementan o modifican este régimen general:

1. Entre ellas destaca la novedad que en el parlamentarismo español introduce el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia al posibilitar las preguntas de iniciativa popular. En esta comunidad, cualquier persona jurídica “que represente intereses sociales” y cualquier ciudadano pueden presentar preguntas parlamentarias (art. 141. 1).

⁶⁸⁸ Cfr. AMELLER, M. (1977: 358) y RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 968).

⁶⁸⁹ Lo reitera indirectamente el art. 169. 1 RS. La CE (art. 111. 1) señala el lugar donde se realizan las preguntas (“en las Cámaras”), con lo que se puede inferir que son los parlamentarios quienes las hacen.

⁶⁹⁰ En nuestras comunidades autónomas, arts. 155 RPA, 188 RCA, 210 RJGPA, 155 RPIB, 187 RCCM, 151 RAE, 152 RPG, 120 RDGR, 191. 1 RAM, 184 RPFN, 146 RCV, 150, I RCCL y 152 RPCT. Esta norma cántabra, por cierto, especifica que no sólo los diputados sino también las diputadas pueden plantear preguntas.

Posteriormente, también el Parlamento andaluz ha admitido las preguntas de iniciativa ciudadana (art. 152 RPA)⁶⁹¹. En esta asamblea, los andaluces y el resto de las personas residentes en Andalucía, así como las personas jurídicas con domicilio o establecimiento permanente en la comunidad autónoma, pueden formular preguntas para su respuesta oral al gobierno o a uno de sus miembros (art. 162. 1 RPA). Tras el examen de admisibilidad por parte de la mesa de la asamblea, la pregunta se traslada a los grupos parlamentarios (art. 162. 3 RPA). Estas preguntas pueden tramitarse en pleno o en comisión, pero siempre que hayan sido asumidas por algún diputado (art. 162. 4 RPA). “En todo caso, el Diputado, al inicio de su intervención, hará constar el autor o autores de la iniciativa, y en su formulación no podrá modificar en lo sustancial el contenido originario del texto” (art. 162. 5 RPA). En cada sesión plenaria sólo cabe la formulación de un máximo de cuatro de estas preguntas (art. 162. 6 RPA).

La innovación no es tanta, sin embargo, si tenemos presente que para que la cuestión pueda llegar a desarrollarse es necesaria su asunción por parte de un diputado (arts. 141. 3 RM y 162. 4 RPA)⁶⁹². Pese a este requisito, coincidimos con RIDAURA MARTÍNEZ (1989: 697) en considerar satisfactoria su existencia, puesto que “puede suponer un acercamiento más efectivo de los ciudadanos a las Asambleas Legislativas” (véase el apartado IV.1.2.3.).

2. En la misma línea, abriendo la participación política de los ciudadanos en el control al gobierno y la administración, también el RM (arts. 166 y 167) prevé la posibilidad de que la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano plantee preguntas e interpelaciones al Consejo de Gobierno, tras la vista de las alegaciones contenidas en los escritos que dirijan a la cámara las personas naturales o jurídicas con residencia en la región⁶⁹³.

⁶⁹¹ Cfr. CANO BUESO, J. (1997: 128).

⁶⁹² “Las preguntas admitidas por la Mesa y no asumidas por ningún Diputado en los quince días siguientes a su anuncio en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional, se considerarán rechazadas” (art. 141. 4 RM).

⁶⁹³ Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. (1990: 307). 3. Es indudable que el ámbito local es el más adecuado para canalizar la participación ciudadana. Así en España, el art. 228. 2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales establece, como norma supletoria de la capacidad autoorganizativa de aquéllas que, “terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno”, cfr. MORELL OCAÑA, L. (1988: 620).

3. Debido a sus funciones y composición eminentemente territoriales, en el *Bundesrat* pueden plantear preguntas parlamentarias tanto sus miembros individuales como un Estado regional (art. 19. 2 del Reglamento).

4. Mientras que las tres peculiaridades que acabamos de ver han supuesto una positiva ampliación del sujeto activo con respecto al parlamentarismo clásico, abordamos ahora los supuestos en que se ha producido una restricción en el tradicional sujeto activo (el parlamentario individual), de forma que un representante, por sí sólo, ve impedida su facultad para realizar preguntas:

a) Las preguntas orales en el Parlamento Europeo sólo pueden plantearse por una comisión, un grupo político o treinta y dos diputados (art. 42. 1, I RPE).

La réplica (pregunta complementaria) que se presenta tras la respuesta del miembro del Consejo o de la Comisión en el *question time* está, sin embargo, permitida a cualquier diputado (Anexo II, A. 4 RPE). El propio Parlamento Europeo recomienda, en cambio, que, “como regla general, el Presidente permita una pregunta complementaria al autor de la pregunta y una o, como máximo, dos a diputados que pertenezcan preferentemente a un grupo político, a un Estado miembro o a ambos, diferentes al del autor de la pregunta principal” (Anexo II, B. 3 RPE).

b) En la Cámara de los Diputados de Italia las preguntas urgentes sólo pueden presentarse a través del presidente de un grupo parlamentario (art. 135 bis .2 RCI), con lo que, insistimos, la pregunta deja de ser una facultad exclusiva del miembro individual y se convierte en un instrumento más en poder de las elites partidistas.

c) Las preguntas cuyo sujeto pasivo es el presidente de una comunidad autónoma sólo pueden realizarse por los portavoces de los grupos parlamentarios. Así, en Andalucía (art. 159. 1 RPA), Aragón (art. 193 RCA), Asturias (art. 214 RJGPA y Acuerdo de la Junta de Portavoces de 25 de septiembre de 1995) y Valencia (art. 163 RCV y Resolución de la Presidencia de la Asamblea 3/III, de 18 de septiembre de 1994)⁶⁹⁴.

⁶⁹⁴ Reproducido en CASTELLÓ BORONAT, F. (1997: 93).

En la Asamblea de la Comunidad de Madrid los diputados pueden formular preguntas de respuesta oral en pleno al presidente del consejo de gobierno, pero “con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo” (art. 191. 2 RAM).

La valoración no puede ser sino crítica, aunque la finalidad sea que las preguntas que responda el presidente provengan de los diputados más relevantes (los portavoces de los grupos)⁶⁹⁵.

Las preguntas al presidente del ejecutivo también existen en La Rioja, aunque el sujeto activo puede ser cualquier diputado (art. 123. 4 RDGR). En Murcia (art. 139 RM) y Castilla y León (art. 153 RCCL) existen unas cuestiones cualificadas, si bien no hay obligación expresa de que las responda el jefe del ejecutivo.

5. Ya descendiendo a particularidades de mucha menor relevancia mencionamos la sorprendente previsión que permite en el Senado italiano que los parlamentarios no pertenecientes a una comisión puedan presentar preguntas en ella (art. 152. 2 RSI). Tiene el inconveniente de que se pierde la finalidad de las preguntas en comisión, que es acotar el debate tanto material como subjetivamente, teniendo sólo posibilidad de intervenir las personas más cualificadas (se entiende que por ello forman parte de la correspondiente comisión). La ventaja es que descarga algunas preguntas del abigarrado orden del día plenario y las desvía a las comisiones.

III.1.1.2.1.2. Restricción del derecho a preguntar por falta de tiempo

Uno de los principales problemas que aqueja a las preguntas parlamentarias es que el tiempo que las asambleas le dedican no es suficiente para absorber todas las iniciativas que se plantean (véase el apartado IV.3.1.2.3). Hay que aplicar, pues, un criterio de selección entre las preguntas presentadas para determinar cuáles se responden en las sesiones establecidas para este tipo de control.

⁶⁹⁵ Como corresponde a una restricción con mucho sentido práctico (sobre todo para los dirigentes de los partidos) pero con poco razonamiento teórico, el problema de determinar quién puede realizar este tipo de preguntas en el grupo mixto se soluciona en Valencia acudiendo a un criterio aleatorio: este instrumento de control únicamente puede ser planteado por quien ostente la condición de portavoz en la respectiva sesión parlamentaria (Punto octavo. 3 de la Resolución del Presidente de las Cortes Valencianas 3/III, de 18 de septiembre de 1994).

III.1.1.2.1.2.1. Tiempo destinado al desarrollo de preguntas

Hacer preguntas es, como sabemos, una facultad del parlamentario individual. El número de aquéllas es, sin embargo, demasiado elevado para que se puedan desarrollar todas las que se solicitan.

Los ordenamientos jurídicos obligan a reservar un espacio de tiempo en las labores asamblearias para que tal instrumento de control pueda desarrollarse.

Así, en el Bundestag se reserva un tiempo en cada una de las semanas de sesiones para la formulación de preguntas. La duración total no excederá de ciento ochenta minutos (Anexo 4. 1).

En el Senado italiano se dedica al menos una sesión cada semana al desarrollo de preguntas orales en pleno, salvo en los periodos de puesta al día de los trabajos parlamentarios (art. 148. 1 RSI).

También se encuentran normas alusivas en las comunidades autónomas españolas. Se reservan dos horas en las semanas en que exista sesión ordinaria para preguntas e interpelaciones en Cantabria (art. 158 RPCT). En Andalucía, Baleares y Galicia se especifica que esas dos horas son el tiempo mínimo (arts. 163 RPA, 161 RPIB y 156 RPG). En Valencia (art. 152 RCV) sólo para las preguntas y como tiempo máximo. Dos horas como tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones en Extremadura (art. 157 RAE). En Aragón se dedicará una hora como mínimo a la tramitación de preguntas e interpelaciones en cada sesión ordinaria (art. 197. 1 RCA). Añade: “Podrá exceptuarse lo (...) anterior si se acordara la celebración periódica de sesiones plenarias dedicadas exclusivamente a la tramitación de iniciativas de control” (art. 197. 2 RCA). En el Reglamento del País Vasco se otorga para la actividad rogatoria, junto con la posible moción consecuente, una hora semanal (art. 147 RPV)⁶⁹⁶. En Castilla y León se dedicará parte del pleno semanal. El reglamento no indica el tiempo concreto (art. 156 RCCL).

Más relevancia jurídica tiene que tal reserva temporal, aunque no su fijación concreta, sea realizada por la propia Constitución en relación con las cámaras estatales, como sucede en Francia (art. 48, II) y España (art. 111. 1)⁶⁹⁷, seguramente por influencia del *question time* británico⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ Considerando este tiempo excesivamente corto, véase RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 696).

⁶⁹⁷ “El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal”.

En nuestro país, cumpliendo con el mandato constitucional, el art. 191 RCD prevé que en las semanas en que exista sesión ordinaria se destinen, por regla general, dos horas como tiempo mínimo a preguntas e interpelaciones.

El RS es más restrictivo. Cada sesión plenaria comienza dedicando una hora, como máximo, a las preguntas, a no ser que el orden del día esté enteramente reservado a otros temas (art. 165 RS)⁶⁹⁹. Cabe la duda de si se cumple el mandato constitucional puesto que parece posible que haya semanas en que el Senado no dedique un tiempo al desarrollo de preguntas.

En cuanto a la Constitución francesa (art. 48, II), sabemos ya (véase p. 163) que la inclusión de las preguntas era el freno que se puso ante la autonomía del ejecutivo para elaborar el orden del día. La interpretación estricta realizada por la Decisión del Consejo Constitucional de 21 de enero de 1964 acerca de la reserva de una sesión semanal (sólo una, según la Decisión) hubo de ser ampliada con la reforma constitucional de 1995 (al menos una sesión semanal)⁷⁰⁰.

Como señala ARDANT (1998: 582), “al origen, para proteger al ejecutivo contra un eventual hostigamiento por estos últimos [los parlamentarios], las preguntas han sido contenidas en unas reglas muy estrictas (art. 48: una sesión por semana es reservada a las preguntas) y ha hecho falta recurrir a subterfugios para habilitarlas”⁷⁰¹.

La situación actual es muy distinta. La reforma constitucional del 4 de agosto de 1995 ha establecido que una sesión por semana “al menos” debe estar reservada a las preguntas, “lo que otorga a las asambleas una gran libertad para extender las sesiones prioritarias” -DUVERGER (1996: 394)-⁷⁰².

⁶⁹⁸ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. L. (1998: 760).

⁶⁹⁹ De la misma manera, salvo que sólo se prevén cuarenta minutos, en la Cámara de los Diputados italiana (art. 130. 1 RCI). Transcurrido ese tiempo, las preguntas restantes se trasladan a la sesión siguiente (art. 130. 2 RCI).

⁷⁰⁰ Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 236).

⁷⁰¹ El texto original dice: “*A l’origine, pour protéger l’exécutif contre un éventuel harcèlement par ces derniers [los parlamentarios], les questions ont été enfermées dans des règles très strictes (art. 48: une séance par semaine est réservée aux questions) et il a fallu recourir à des subterfuges pour les aménager*”.

⁷⁰² Originalmente: “*ce qui donne aux assemblées une grande liberté d’étendre les séances prioritaires*”.

Es necesario aclarar que, evidentemente, las preguntas que solicitan respuesta por escrito no plantean este tipo de problemas puesto que no ocupan tiempo de desarrollo en las asambleas, por eso no suele establecerse una limitación numérica⁷⁰³. Para VERGOTTINI (1987: 440), la mayor probabilidad de obtener respuesta es la razón por la que las preguntas a resolver por escrito son cada vez más numerosas.

La excepción a esta norma común la encontramos en el Bundestag, donde cada diputado puede presentar un máximo de cuatro preguntas para respuesta escrita cada mes (Anexo 4. 13 RBT). Ello se debe a que el gobierno está obligado a responderlas en menos de una semana desde su recepción en la Cancillería Federal (Anexo 4. 14 RBT)⁷⁰⁴. Se prevé, sin embargo, que cada una de las preguntas pueda estar fraccionada en dos preguntas complementarias (Anexo 4. 2).

Con respecto a las preguntas orales, hay que determinar cuántas preguntas, como máximo, pueden ser puestas en el orden del día de cada sesión. En este orden de cosas, la ResPresCD de 18 de junio de 1996 establece el número máximo de preguntas a desarrollar en cada pleno en veinticuatro, dejando a salvo los casos en que por su especial contenido o duración, el presidente, de acuerdo con la junta de portavoces, establezca un número diferente (disposición segunda).

La Norma Supletoria sobre Desarrollo del art. 163 RS, de 6 de diciembre de 1984, nos señala que de “la combinación de los artículos 165 y 167. 2 del Reglamento, se deduce que el número máximo de preguntas con respuesta oral que pueden ser formuladas en una sesión plenaria es de diez”.

En la Cámara de los Comunes, a partir de 1960 se hizo necesario reducir a dos las preguntas orales que podían desarrollarse en cada sesión⁷⁰⁵. En la Cámara de los Lores cada miembro puede presentar cuatro preguntas cada día⁷⁰⁶.

También se opta por reducir el número posible de preguntas en el caso de que el sujeto pasivo sea el presidente del ejecutivo. Así sucede en Valencia. Los *síndics* sólo pueden presentar una pregunta en cada sesión de este tipo (punto 1 de la Resolución de la Presidencia 3/III, de 18 de septiembre de 1994).

⁷⁰³ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69).

⁷⁰⁴ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 75 y 76).

⁷⁰⁵ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69).

⁷⁰⁶ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 629).

Igualmente, en el turno de preguntas (*question time*) del Parlamento Europeo cada representante sólo puede formular una pregunta en un período parcial de sesiones (art. 43. 2 RPE).

III.1.1.2.1.2.2. Criterios de selección

Precisamente es en esta materia donde más se ha producido la intromisión de los aparatos partidistas en la actividad rogatoria (clásicamente de esencia individual, como sabemos). Ello se constata a la vista de que, a pesar de que las preguntas son una facultad individual de los parlamentarios, los reglamentos otorgan algún tipo de intervención a los grupos parlamentarios a la hora de decidir las cuestiones que son incluidas en el orden del día.

Hay dos criterios principales y no jerarquizados entre ellos:

1. Los parlamentarios que no hayan realizado preguntas en el período de sesiones tienen prioridad.

Así lo establece el RCD (art. 188. 2). En el Reglamento del Senado español (art. 160) se comienza por afirmar que las preguntas se incluyen en el orden del día según el orden de presentación, pero se acaba desvirtuando tal sistema con la prioridad que acabamos de señalar.

Igualmente acaece en el Senado italiano, que da dos criterios alternativos: orden de presentación “o según el orden que el Presidente considera más conveniente para los trabajos” (art. 148. 2 RSI), con lo cual el primero pasa a ser simplemente indicativo.

En las comunidades autónomas también se establece la prioridad de los que no hayan preguntado (arts. 213 RJGPA, 158. 2 RPIB, 158. 4 RPCN, 155. 2, I RPCT, 154. 2 RAE, 155. 2 RPG, 123. 1 RDGR, 188. 2 RPFN, 143. 2 RPV, 149. 2 RCV y 153. 2 RCCL). En Castilla La Mancha sucede algo similar a la Cámara Alta italiana, porque el RCCM prevé (art. 189. 2), en primer lugar, que “las preguntas se incluirán en el orden del día del Pleno según su orden de presentación”. La inaplicabilidad de tal criterio es aún más patente que en el caso italiano puesto que inmediatamente se añade: “dando prioridad a las [preguntas] presentadas por los Diputados que todavía no las hubieren formulado en el mismo período de sesiones”.

De esta manera se produce la paradoja de que el mayor número de preguntas puede provenir del grupo mayoritario, cuyos componentes pueden repartirse la posibilidad de plantearlas. Así, el sistema de preguntas, en palabras de GARCÍA MORILLO (1997: v. II, p. 128), “redunda en el absoluto contrasentido de que la mayoría parlamentaria es la que goza de más facilidades para debatir con el Gobierno al que apoya”⁷⁰⁷.

Como señala SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 149), podría suceder, incluso, que un grupo vetase una pregunta de cualquiera de sus miembros señalando que no debe considerarse dentro del cupo a él atribuido.

Ello es, en todo caso, contradictorio con la preferencia que convendría otorgar a las minorías a la hora de fiscalizar al gobierno⁷⁰⁸.

OLLERO (1997: 216) constata cómo la relevante tarea de realizar preguntas orales en el pleno vespertino de los miércoles en el Congreso de los Diputados es asumida por los miembros de las cúpulas de los grupos parlamentarios. Añade: “También las preguntas orales dirigidas a los ministros, sujetas a cupo, son adjudicadas por ellos [los grupos] entre los diputados solicitantes. El parlamentario sólo puede controlar al Gobierno, a título individual y sin verse sometido a cupo específico, por la vía de las preguntas escritas”.

PORTERO MOLINA (1998: 63) considera natural, sin embargo, que la disciplina de grupo se deje sentir en la presentación de preguntas orales (e interpelaciones). “Unas y otras reúnen unas características que no tienen las preguntas escritas, y ello explica que se reserven para la opinión política del grupo, más que el concreto interés del parlamentario individual”. En nuestra opinión, es más adecuada la crítica de MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 796) cuando escriben: “Es comprensible y elogiable el proceso de racionalización parlamentaria en cuanto trata de evitar la «anarquía asamblearia» y la «inestabilidad gubernamental»; pero no lo es tanto cuando un exceso de racionalidad deja reducidos a la ineficacia los instrumentos de control, precisamente en unos momentos como los actuales en que el remedio más significativo para la defensa de los derechos humanos ante la opresiva sociedad industrial y el liderazgo de los Ejecutivos se encuentra en la vigorización de los medios fiscalizadores de los Parlamentos”.

⁷⁰⁷ En el mismo sentido, véase GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, J. M. y MARÍN RIAÑO, F. (1988: 739). Con respecto a Francia, CHANDERNAGOR, A. (1967: 100) se pronuncia de idéntica manera.

⁷⁰⁸ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1994: 152), SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 148) y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (1998: 288).

Este criterio, por otra parte, prima a los parlamentarios inactivos sobre los más preocupados por la fiscalización sobre el gobierno⁷⁰⁹.

2. Las preguntas se seleccionan conforme a un criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios.

De tal manera que, de nuevo, cuanta más importancia numérica tenga el grupo, más preguntas corresponderá realizar a sus miembros. Coincidimos con GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO y MARÍN RIAÑO (1988: 745) en que esta regla “discrimina a los parlamentarios en función del grupo al que pertenecen, olvidando que la condición y derechos de cada parlamentario es igual a la de los demás con independencia del partido por el que ha resultado elegido”.

Así se constata en los siguientes preceptos: arts. 188. 2 RCD, 163. 2 RS, 158. 2 RPIB, 155. 2, I RPCT y 143. 2 RPV. En el Congreso, todos los grupos parlamentarios tienen derecho a incluir una pregunta formulada por uno de sus diputados en cada sesión (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposiciones tercera y sexta). Las mismas previsiones reglamentarias para el pleno de la Cámara Baja rigen para la Comisión de control parlamentario de RTVE del Congreso (ResPresCD de 14 de diciembre de 1983, disposición primera)⁷¹⁰.

El tiempo disponible para las preguntas al gobierno en la Asamblea Nacional francesa se reparte proporcionalmente entre los grupos. El orden en que se desarrollan las que pasan ese trascendente filtro se determina por sorteo⁷¹¹.

Como peculiaridades, podemos citar las siguientes:

1. En el Congreso se han unificado los criterios reseñados en modo tal que el grupo parlamentario ha resultado todavía más reforzado, pues tras incluir en el orden del día una pregunta de cada grupo parlamentario, “tendrán preferencia [las preguntas] formuladas por los Diputados de los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo” (ResPresCD de 18 de junio de

⁷⁰⁹ Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 53).

⁷¹⁰ Véase GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996: 373).

⁷¹¹ Cfr. ARDANT, P. (1998: 583).

1996, disposición sexta b))⁷¹². El poder del grupo parlamentario puede incluso sustituir una pregunta formulada por uno de sus diputados por otra relativa a acuerdos del consejo de ministros o bien a asuntos de especial actualidad (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposiciones 7 y 9)⁷¹³.

2. En el Senado español se permite que el presidente, de acuerdo con el gobierno y la junta de portavoces, incluya en el orden del día una pregunta de “excepcional importancia o urgencia” (NSRS, de 6 de diciembre de 1984, disposición cuarta).

3. En la Cámara de los Diputados de Italia no pueden ponerse en el mismo orden del día más de dos preguntas presentadas por el mismo parlamentario (art. 129. 3 RCI)⁷¹⁴. También en el *Bundestag*, pero refiriéndose a cualquier orden del día de la misma semana (Anexo 4. 1 RBT).

4. En la Cámara de los Comunes el criterio de selección es el sorteo, que no deja de ser un método tan criticable como el de dar preferencia al grupo parlamentario más numeroso ya que el mayoritario tiene más probabilidades de resultar favorecido por el azar.

5. En la Asamblea Nacional francesa, la determinación del sujeto activo de las *questions au gouvernement* se deja en manos de los grupos parlamentarios. Cada uno de ellos dispone de un tiempo global, comprendiendo la duración de la pregunta y de la respuesta, proporcional a su número de parlamentarios. Además, se establece un orden de alternancia entre los grupos, de forma que ocupen por turno un papel más o menos preponderante durante las sesiones.

⁷¹² Dentro de cada grupo tendrán preferencia los diputados que menos hayan preguntado en el período de sesiones, salvo que el grupo manifieste otro criterio (disposición sexta).

⁷¹³ Si bien en el segundo supuesto la junta de portavoces tiene que acordar la sustitución por unanimidad y con la previa conformidad del gobierno (disposición novena).

⁷¹⁴ Durante la década de los '70, el presidente del grupo parlamentario podía hacer una señal en las preguntas presentadas por sus compañeros. Las cuestiones así escogidas gozaban de preferencia en la tramitación parlamentaria. Esta práctica fue abandonada por las críticas al enorme poder de los grupos sobre el derecho individual a preguntar, cfr. DI CILOLO, V. (1980: 336).

Lo más importante es que las preguntas de cada grupo son desarrolladas según el orden fijado por él mismo, hasta el agotamiento de su tiempo global.

Podría suceder, por tanto, que un parlamentario viese marginadas todas sus preguntas por parte de su propio grupo. La pregunta pierde así su condición de facultad individual del representante.

6. En el Senado francés, las preguntas orales son inscritas en el orden del día a medida que se depositan (art. 76. 3 RSF). Este sistema se desvirtúa en el precepto siguiente (art. 77. 2 RSF) porque la inscripción de las preguntas orales en el orden del día de cada sesión es decidida por la conferencia de los presidentes. Ésta, como en España, es un reflejo proporcional de la composición de la cámara. Por ello, la mayoría acaba decidiendo sobre la inscripción de las preguntas.

Más aún, la fecha de discusión de las preguntas orales con debate es fijada por el pleno del Senado, a proposición de la conferencia de los presidentes, “sea para la misma sesión que las preguntas orales, sea, con el acuerdo del Gobierno, para otra sesión” (art. 80. 1 RSF)⁷¹⁵.

Por todo ello, GRANGÉ (1965: 203) ha podido afirmar que “el derecho de inscripción automática y prioritaria de las preguntas orales no puede ser garantizado en la práctica con una certeza absoluta. De hecho, la llegada al orden del día de una pregunta depende esencialmente del acuerdo del ministro interesado”⁷¹⁶.

En lo referente a los ordenamientos parlamentarios autonómicos, resaltamos los siguientes datos:

- El Reglamento de las Cortes de Aragón favorece a los grupos parlamentarios ya que su art. 191. 3 señala que el presidente, de acuerdo con la junta de portavoces, “determinará el número de preguntas a incluir en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria”. El art. 191. 4 dice: “Si el número de preguntas presentadas hasta el

⁷¹⁵ El art. 80. 2 RSF precisa: “*Toutefois, sur demande écrite de l’auteur de la question, remise en même temps que la question et revêtue de la signature de trente membres, dont la présence doit être constatée par appel nominal, le Sénat, informé sans délai de la question par le Président, peut décider, par assis et levé, sans débat, qu’il sera procédé à la fixation de la date de discussion aussitôt après la fin de l’examen des projets ou propositions inscrits par priorité à l’ordre du jour de la séance*”.

⁷¹⁶ En la lengua original: “*le droit d’inscription automatique et prioritaire des questions orales ne peut pas être garanti dans la pratique avec une certitude absolue. En fait, la venue à l’ordre du jour d’une question dépend essentiellement de l’accord du ministre intéressé*”.

momento de la elaboración del orden del día fuera superior al de las que se hubiera acordado incluir se atenderá para determinar su prioridad a la composición numérica de los Grupos Parlamentarios a que pertenezcan los Diputados preguntantes, conforme al criterio que establezca el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces”.

- En Castilla La Mancha no se contempla el criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios sino que “el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada Pleno y el criterio de distribución entre Diputados pertenecientes a cada Grupo Parlamentario” (art. 189. 2 RCCM). Del mismo tenor son las regulaciones asturiana (art. 213. 3 RJGPA), canaria (art. 158. 4 RPCN), extremeña (art. 154. 2 RAE), gallega (art. 155. 2 RPG), riojana (art. 123. 3 RDGR), navarra (188. 2 RPFN) y valenciana (art. 149. 2 RCV).

- En Andalucía, se establece (art. 158. 2 b) que “La Mesa de la Cámara calificará las preguntas presentadas, comprobará que cumplen los requisitos establecidos en este Reglamento y dispondrá su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria que se celebre la semana siguiente de acuerdo con los siguientes criterios: a. En cada sesión plenaria podrá tramitarse un máximo de veinticuatro preguntas. Este número podrá ser alterado por el Presidente de la Cámara, oída la Mesa y de acuerdo con la Junta de Portavoces. b. En caso de haberse presentado más de veinticuatro preguntas, la determinación de la prioridad se ajustará al siguiente orden:

- Se incluirán en primer lugar las preguntas cuyo aplazamiento hubiese sido solicitado, en su caso, por el Gobierno en la sesión anterior.
- Para cubrir el resto del número máximo establecido por sesión plenaria, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar dos preguntas por Diputado y número de integrantes de cada Grupo.
- En el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente, por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación.
- Dentro de cada Grupo parlamentario tendrán preferencia las preguntas de los Diputados que hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad”.

Comprobamos una vez más, sobre todo a la vista de este último inciso, que el criterio principal es el del número de diputados de cada grupo. Sólo en último lugar y en el seno del propio grupo tiene preferencia el diputado que menos preguntas haya realizado.

- La peculiaridad más innovadora vuelve a estar contenida en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, donde se establece: “A fin de racionalizar la actividad parlamentaria, al inicio de cada año legislativo, la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, establecerá el número máximo de iniciativas de control del Consejo de Gobierno que cada Grupo Parlamentario podrá tramitar en cada período ordinario, asegurando una equilibrada participación de los distintos Grupos Parlamentarios” (art. 135). Queda, pues, al buen hacer de los órganos de gobierno de la cámara conseguir que tal previsión no se vea afectada de excesiva rigidez⁷¹⁷.

En esta misma línea puede analizarse el hecho de que en el Senado español el número de preguntas urgentes que se incluyen en el orden del día esté fijado en quince. Se asigna un cupo por grupos parlamentarios, con arreglo a criterios de proporcionalidad, que es aprobado al inicio de cada período de sesiones⁷¹⁸.

Finalmente, también en Murcia, “el orden de exposición de las preguntas será el de su entrada en la Cámara. La sesión continuará hasta el agotamiento de todas ellas” (art. 140. 4 RM).

A la luz de lo expuesto, el sistema para determinar las preguntas posibles y, en consecuencia, escoger las que se incluyen en cada orden del día, ha de ser calificado como farragoso, poco claro y, por tanto, susceptible de discrecionalidad por parte de los órganos de gobierno de las cámaras⁷¹⁹. Es decir, vulnera el principio de seguridad jurídica (véanse las pp. 211 y 212 del presente trabajo)⁷²⁰.

III.1.1.2.2. Pasivo

En España, el propio texto constitucional determina los sujetos sobre los que se puede ejercer la actividad rogatoria: “El Gobierno y cada uno de sus miembros están some-

⁷¹⁷ Véase RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 696).

⁷¹⁸ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. L. (1998: 762).

⁷¹⁹ Cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 167).

⁷²⁰ En todo caso, el sistema obedece a criterios muy distantes, como no podría ser de otra forma, de los adoptados por países en transición hacia la democracia, como Marruecos. Allí, según escribe PAREJO FERNÁNDEZ, M. A. (1997: 847), la inscripción de una pregunta en el orden del día nada tiene que ver con el sujeto activo ni con el orden de depósito en el registro de la cámara. El gobierno autoriza el traslado al orden del día cuando tiene la respuesta. Así el ejecutivo puede decidir qué preguntas responde.

tidos a las interpelaciones y preguntas”. Se rompe así con el Reglamento provisional del Senado (art. 129. 1) que preveía la posibilidad de que las preguntas se dirigiesen a la Mesa de la Cámara. Se trataba, indudablemente, de un uso de la pregunta parlamentaria con finalidad de mera información. Con la CE se vuelve a resaltar el carácter fiscalizador de las preguntas⁷²¹.

Debido a la peculiaridad del Parlamento Europeo como órgano de un ente supranacional en trance de consolidación, las preguntas pueden dirigirse a la Comisión y al Consejo (arts. 42. 1, I, 43. 1 y 44. 1 RPE)⁷²². Desde 1976 hasta 1993 también pudieron realizarse preguntas a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la Cooperación Política⁷²³. El Tratado de Maastricht suprimió la Cooperación Política Europea y con ella este tipo de preguntas. En la actualidad, el noventa por ciento de las preguntas se dirigen a la Comisión⁷²⁴.

Los reglamentos parlamentarios autonómicos se pronuncian en el mismo sentido que los estatales (en el ámbito nacional: arts. 185 RCD y 160 RS. En el las asambleas autonómicas: arts. 155 RPA, 188 RCA, 210 RJGPA, 155 RPIB, 155 RPCN, 152 RPCT, 187 RCCM, 151 RAE, 152 RPG, 184 RPFN, 140 RPV, 146 RCV y 150, I RCCL).

En las Cámaras altas italiana y española parece prohibirse la posibilidad de preguntar al presidente del gobierno o a los vicepresidentes sin cartera puesto que quien responde ha de ser ministro (arts. 164 y 167. 2 RS y 145. 1 RSI). El RS y el RPC (art. 132. 1) sólo mencionan la posibilidad de realizar preguntas al gobierno y al consejo ejecutivo, respectivamente, lo cual no puede entenderse como prohibición de dirigir preguntas a un miembro determinado del gobierno. Tal interpretación, además, en el caso del Senado chocaría con el art. 111. 1 CE (“El Gobierno y cada uno de sus miembros”)⁷²⁵.

⁷²¹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 59).

⁷²² Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 59) y ARCE, J. C. (1997: 613).

⁷²³ Cfr. CORBETT, R. y otros (1995: 266).

⁷²⁴ Cfr. RAUINO, T. (1996: 358, 360 y 361). Sobre el nacimiento de la actividad rogatoria en las Comunidades Europeas, véase SIRONI MARIOTTI, M. (1978: 129 y 130).

⁷²⁵ Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 694).

En la Cámara de los Lores, las preguntas se dirigen al gobierno en su totalidad y no a un ministro concreto⁷²⁶.

En la Cámara de los Comunes, el parlamentario que interroga tiene la facultad de señalar al miembro del gobierno del que desea la respuesta⁷²⁷. Esta facultad, positiva en principio, tiene la carga de que el sujeto activo ha de poner especial atención en dirigir la pregunta al responsable del departamento ministerial correspondiente a la materia sobre la que interroga. En caso de equivocarse, la pregunta será inadmitida por falta de competencia del ministro⁷²⁸. Precisamente por ello, cuando un diputado quiere preguntar al primer ministro señala que le quiere interrogar sobre todos los aspectos de la política gubernamental. Así evita el riesgo de que se inadmita la pregunta o se recalifique como atinente a un ministro concreto⁷²⁹.

En el Bundestag, si no está presente el ministro competente por razón de la materia o su suplente, el preguntante puede exigir que su cuestión sea objeto de llamamiento al comienzo de un turno de preguntas en que sí esté presente aquel ministro o su suplente. Expresamente se dice: “no pudiendo quedar reducido por esta razón su derecho a preguntar” (Anexo 4. 11 RBT).

Esta cuestión ha tenido relieve en Francia principalmente, donde, sobre todo en la IV República pero también después, un ministro suplía a los demás y daba lectura a la respuesta que éstos habían preparado para la pregunta oral⁷³⁰. Evidentemente, tal práctica provocaba una pérdida de interés en el procedimiento que estudiamos. En 1963, los diputados trataron de modificar el reglamento de forma que exigiese la presencia del ministro al que se dirigían las preguntas orales sin debate en la sesión de control o, en su defecto, que respondiese el miembro del gobierno encargado de las relaciones con el parlamento. El Consejo Constitucional declaró inconstitucional tal pretensión⁷³¹. Las

⁷²⁶ Cfr. SHELL, D. (1993: 151).

⁷²⁷ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 116).

⁷²⁸ Cfr. CHESTER, D. N. y BOWRING, N. (1962: 167), WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 628) y MAY, T. E. (1989: 289 a 291) y. Este requisito es, según la investigación de FRANKLIN, M. y NORTON, P. (1993: 122), la razón más poderosa que lleva a los diputados a calificar la pregunta parlamentaria como instrumento insatisfactorio de control.

⁷²⁹ Cfr. BIFFEN, J. (1989: 45).

⁷³⁰ Cfr. AMELLER, M. (1964: 166).

⁷³¹ La Decisión de 21 de enero de 1964 dice: “aux termes de l'article 48 (alinéa 2) de la Constitution, c'est au Gouvernement qu'il appartient de répondre aux questions des membres du Parlement; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le

preguntas se dirigen al gobierno y éste elige el ministro que responderá⁷³². En palabras de FAVOREU y PHILIP (1997: 50 y 51), “es evidente que en el asegurar el control de constitucionalidad de los reglamentos de la asamblea, el consejo constitucional ha contribuido ampliamente a constreñir al parlamento en las reglas del «parlamentarismo racionalizado». Ello ha supuesto un obstáculo a toda tentativa de reconquista de los poderes detentados anteriormente, sobre todo en cuanto al control del gobierno”⁷³³.

Hoy en día, el senador francés elige de qué ministro desea la respuesta (arts. 76. 2 y 78. 1 RSF). Si el ministro interesado está ausente, la pregunta se traslada al orden del día de la próxima sesión dedicada a preguntas (art. 78. 4 RSF).

En cuanto a las cuestiones con respuesta escrita, en Francia pueden dirigirse a más de un ministro a la vez. Ello se justifica en que la pregunta puede abordar un tema que es competencia de más de un miembro del ejecutivo o bien porque el sujeto activo no tiene claro cuál de ellos es responsable de esa materia⁷³⁴.

Cuando un ministro o el presidente sepan que van a estar en el extranjero en el tiempo destinado a las preguntas e interpelaciones, es costumbre comunicarlo a la oposición para que no realice aquéllas al miembro del gobierno en cuestión. En nuestra opinión, tal circunstancia debería reglamentarse puesto que podrían surgir problemas. Una de las situaciones dudosas es determinar si un viaje del ministro o del presidente dentro del Estado o región también causa imposibilidad de interrogar. Del mismo modo, la controversia podría versar sobre si convendría establecer un número máximo de miembros del

Premier Ministre a désigné à cet effet; sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement”. Coincidimos con AMELLER, M. (1964: 171) cuando afirma que esta doctrina constitucional “*risque, en permettant le remplacement sans aucune réserve, de remettre en cause la raison d'être des questions que supposent, par définition, la présence des Ministres interrogés*”.

⁷³² Cfr. GUCHET, Y. (1994: 211; 1996: 179), RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 968) y AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 236).

⁷³³ En el idioma original: “*il est bien évident qu'en assurant le contrôle de la constitutionnalité des règlements d'assemblée le Conseil Constitutionnel a largement contribué à astreindre le Parlement au respect des règles du «parlamentarisme rationalisé». Il a fait obstacle à toute tentative de reconquête des pouvoirs détenus auparavant, notamment quant au contrôle du gouvernement*”.

La sentencia del Consejo Constitucional de 21 de enero de 1964 señala unas normas inconstitucionales en el reglamento parlamentario de la Asamblea Nacional. Siguiendo la teoría del *double examen*, recogida por primera vez en su Decisión de 17, 18 y 24 de junio de 1959, una vez que la Asamblea reelaboró el reglamento, sometió el proyecto nuevamente al Consejo Constitucional, que decidió, ahora sí, su viabilidad el 15 de octubre de 1964.

⁷³⁴ Cfr. AMELLER, M. (1964: 58), que precisa: “*Ceci ne va pas sans entraîner à l'occasion, quelque contradiction dans les réponses*”.

ejecutivo que pudieran acogerse a la vez a tal régimen de exención de la actividad rogatoria⁷³⁵.

El RANF (art. 139. 1) especifica que “las preguntas escritas son presentadas por un diputado a un ministro; las que versen sobre la política general del Gobierno se dirigen al Primer Ministro”.

En nuestro país, sin embargo, la práctica es que conteste cualquiera de los ministros, a elección del gobierno⁷³⁶. Los parlamentarios sólo tienen la facultad de recabar la presencia de un ministro determinado en una comisión a efectos informativos⁷³⁷.

En Murcia se establece que el diputado “indicará a qué Consejero dirige la pregunta, lo cual no prejuzga el distinto criterio que pueda tener el Consejo de Gobierno sobre quién deba constatarla, pero si la respuesta viniere firmada por otro Consejero, el Consejo de Gobierno deberá motivarlo” (art. 137. 2 RM).

Cinco cuestiones se plantean con respecto al sujeto pasivo de las preguntas:

1. Autoridades inferiores a los miembros del gobierno.

En las cámaras estatales españolas, a pesar de la norma constitucional, cabe la posibilidad de que respondan secretarios de Estado (art. 168. 2 RS) y en el Congreso también los subsecretarios (art. 189. 2 RCD), aunque sólo para el caso de preguntas en comisión⁷³⁸.

⁷³⁵ Precisamente sobre este último caso, véase la información sobre la queja de la oposición al coincidir varios ministros y el presidente españoles en el extranjero, *El País*, 13 de mayo de 1999.

⁷³⁶ Así, en Castilla La Mancha se establece que “corresponde al Consejo de Gobierno determinar qué miembro de éste debe contestar una pregunta” (art. 188. 4 RCCM).

⁷³⁷ LAVILLA RUBIRA, J. J. (1991: 2041) ve aquí, acertadamente, una nueva diferencia entre el derecho a la información y la potestad de control parlamentario.

⁷³⁸ Según la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno (art. 1. 2), ni los secretarios de Estado ni los subsecretarios forman parte de aquél.

En Andalucía pueden contestar los viceconsejeros y directores generales (art. 160. 3 RPA). En Cantabria pueden responder los consejeros, los secretarios generales y los directores generales (art. 156. 2 RPCT). En Extremadura, los consejeros o directores generales (art. 155. 2 RAE). En Galicia, pueden responder los directores generales y los subdirectores generales (art. 156. 2 RPG). En la Asamblea de Madrid las preguntas de respuesta oral en comisión podrán ser contestadas por los viceconsejeros, los directores generales u otros cargos asimilados en rango a éstos (art. 196. 2 RAM). En Canarias también, pero sólo en lo que respecta a las preguntas en comisión, pueden comparecer para responderlas los viceconsejeros y los directores generales (art. 159. 2 RPCN). En el País Vasco se habilita a los viceconsejeros (art. 145. 2 RPV). En Valencia, los subsecretarios (art. 150. 2 RCV). En Castilla y León, los secretarios generales y los directores generales (art. 154. 2 RCCL).

Desde 1983, los secretarios de Estado pueden ser interrogados por escrito en el Parlamento francés.

Las preguntas urgentes presentadas en comisiones de la Cámara de los Diputados italiana serán respondidas por el ministro o el subsecretario del Estado competente (art. 135 ter .2 RCI).

A juicio de BUCCISANO (1969: 100) es constitucionalmente incorrecta esta práctica. No ve esta autora razones válidas para sostener que el poder de delegación se aplique en este ámbito. Por ello, opina BUCCISANO (1969: 101 y 102) que si el sujeto activo no acepta como interlocutor a un subsecretario, el ministro debería satisfacer la petición del parlamentario.

En nuestra opinión, sin embargo, todo ello no rompe con la exigencia de que el sujeto pasivo del control siga siendo el ejecutivo por dos motivos:

a) Esos cargos inferiores están sometidos jerárquicamente al ministro y son designados libremente por éste por lo que, cuando responden, se puede entender que manifiestan su conexión con su superior, que es el responsable político último.

b) Solamente cabe esta sustitución en el caso de preguntas en comisión, lo cual es acorde con la especialización técnica de las mismas⁷³⁹. Quien interroga puede encontrar más campo de debate en un subordinado directamente encargado (especializado) del objeto de la pregunta que en el mismo ministro responsable⁷⁴⁰.

En el mismo sentido hay que acoger la Disposición Final Quinta del RCD, donde se regulan las preguntas orales en comisión y con respuesta escrita sobre el Ente Público Radiotelevisión Española. A diferencia de las ordinarias, serán respondidas por el direc-

En Navarra se establece que “comparecerán para responderlas [las preguntas en comisión] los miembros de la Diputación Foral responsables del área correspondiente, auxiliados, en su caso, por los técnicos competentes que designen” (art. 189. 2 RPFN). Esta es, a nuestro juicio, la opción correcta porque responden los políticos de su gestión política, eso sí, asesorados por los funcionarios especializados técnicamente.

⁷³⁹ Como OSÉS ABANDO, J. (1998: 61) señala, “el procedimiento descentralizado en comisión permite una profundización mayor de los temas, que pueden ser abordados con mayor conocimiento por los altos cargos del departamento”.

⁷⁴⁰ En este mismo sentido se pronuncia AMELLER, M. (1964: 57): “*Cette faculté se justifie par des raisons de commodité: il est en effet normal qu'un parlementaire s'adresse directement, quel que soit son titre, au membre du Cabinet le plus compétent sur un sujet déterminé*”. VIRGALA FORURIA, E. (1993: 83), sin embargo, se muestra reticente ante la posibilidad de que los viceconsejeros del gobierno vasco puedan responder preguntas en comisión (art. 145. 2 RPV): “aun pudiendo ser aceptable, es innegable que desnaturaliza un tanto la función de control gubernativo”.

tor general o por el consejo de administración en la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE⁷⁴¹.

En Italia la sustitución del ministro puede realizarse más allá de las preguntas con respuesta oral en comisión. Para MANZELLA (1969-1972: 422, n. 106) nos hallamos ante una costumbre constitucional. En Italia, sin embargo, es ya norma puesto que la Ley 400/1988, de la Presidencia del Consejo de Ministros, permite a los subsecretarios de Estado responder, en representación del gobierno, a todo tipo de preguntas e interpellaciones⁷⁴².

En todo caso es importante reseñar, con LAVILLA RUBIRA (1991: 2041), que “no debería permitirse a los miembros del Gobierno la fácil elusión (...) del desgaste inherente a toda comparecencia ante las Cámaras mediante el recurso a autoridades inferiores de su Departamento”,⁷⁴³.

2. El presidente del gobierno como sujeto pasivo de las preguntas.

Llama la atención la nula alusión de los reglamentos estatales españoles al presidente del gobierno como destinatario de las preguntas, que contrasta con Italia, Francia y Gran Bretaña (arts. 135 bis .3 RCI, 139. 1 RANF y 76. 2 RSF; el caso inglés se desarrolla seguidamente).

Esta ausencia ha implicado también durante años la de los líderes de la oposición, con lo que se resentía el interés del desarrollo de las preguntas en las cámaras estatales de nuestro país⁷⁴⁴. Esta situación cambió tras las elecciones de 1993. El partido vencedor ya no podía gobernar sin el apoyo de otras fuerzas políticas. Desde entonces, la primera parte de cada sesión plenaria de control (una a la semana, normalmente los miércoles) se dedica a preguntas, generalmente tres, al presidente. Él mismo las escoge entre las presentadas. La práctica es que contesta a una pregunta planteada por un

⁷⁴¹ El procedimiento viene regulado en la ResPresCD de 14 de diciembre de 1983. Véase PÉREZ FRANCÉS, J. L. (1991: 134). En el mismo sentido se regula en el País Vasco (Disposición Final Quinta RPV).

⁷⁴² Cfr. MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 299).

⁷⁴³ Por ello este autor (1991: 2042) critica la práctica española de no sólo delegar en secretarios de Estado o en subsecretarios (permitido por los reglamentos parlamentarios), sino incluso en el tercer nivel administrativo: los secretarios generales.

⁷⁴⁴ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 154). Este autor nos ofrece el dato de que Felipe González contestó solamente treinta y seis preguntas entre 1982 y 1985 y ninguna desde esta última fecha hasta 1993.

miembro de la mayoría, otra del principal grupo de la oposición y la tercera procedente del resto de los diputados.

Desde el 18 de junio de 1961 el primer ministro inglés responde preguntas parlamentarias los martes y los jueves, desde las 15: 15 hasta las 15: 30 horas. Por costumbre, los lunes y los miércoles debería responder a partir de la pregunta número 45 y complementarias. Es infrecuente, sin embargo, que se llegue a tal cifra⁷⁴⁵.

Varias comunidades autónomas permiten realizar preguntas a su presidente. Así, en Valencia el *President del Consell* comparece una vez al mes durante un tiempo máximo de treinta minutos ante el pleno (art. 163 RCV y Resolución de la Presidencia de las Cortes 3/III, de 18 de septiembre de 1994). En las Cortes Valencianas se especifica además que estas cuestiones han de tener por objeto un asunto de “interés general para la Comunidad Autónoma” (art. 163. 1 RCV)⁷⁴⁶. Ello hace más difusa la débil frontera conceptual que separa la pregunta de la interpelación⁷⁴⁷.

También en Extremadura, una vez al mes (Resolución del Presidente de la Asamblea de Extremadura, de 19 de septiembre de 1991)⁷⁴⁸. En buena lógica, el presidente del gobierno debería responder a las preguntas que tengan un contenido supraministerial. Ello

⁷⁴⁵ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 628). Estos autores resaltan cómo “*under this arrangement the House can be sure that the Prime Minister will answer questions for a quarter or an hour at least two days a week*”. La costumbre aludida de responder a partir de la pregunta número 45 es la que regía antes de 1961. Hasta esa fecha, por tanto, el Primer Ministro respondía muy pocas cuestiones, cfr. JONES, G. W. (1972-1973: 261) y BIFFEN, J. (1989: 45).

⁷⁴⁶ Por si cabía alguna duda, la Resolución de la Presidencia de las Cortes 3/III, de 18 de septiembre de 1994 señala: “La Mesa de las Cortes podrá rechazar todas aquellas preguntas que no se refieran a asuntos de interés general para la Comunidad Valenciana” (punto quinto).

Como FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 119) apunta, “parece que debe entenderse por interés general de la Comunidad Valenciana, todas aquellas cuestiones que afecten al desarrollo de la misma que dependan directa o indirectamente de la acción del Gobierno Valenciano. No debemos olvidar que estamos ante un instrumento de control parlamentario, cuyo objetivo son las acciones, incluso de futuro, del Gobierno”.

⁷⁴⁷ Con base en esta figura del Derecho parlamentario valenciano, FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 120) denuncia “la escasa delimitación de los criterios de calificación de asuntos (...) que podría(...) desvirtuar la propia esencia del control”. Añade (*ibidem*: 121): “existe todavía bastante indeterminación en este tema. Quizá se trate de una indeterminación necesaria para adaptarse al sistema político caracterizado por su flexibilidad”.

⁷⁴⁸ Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 67).

produce conflictos conceptuales a la hora de separar la pregunta de la interpelación puesto que ésta, como veremos, se caracteriza porque versa sobre objetos generales⁷⁴⁹.

En Asturias, el art. 214 RJGPA señala que “los Portavoces de los Grupos Parlamentarios podrán formular preguntas al Presidente del Consejo de Gobierno para su respuesta oral ante el Pleno en los términos que, en su caso, se establezcan por Resolución de la Presidencia de la Cámara con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”. El Acuerdo de la Junta de Portavoces, de 25 de septiembre de 1995, determina que el orden del día del pleno incluirá un apartado de “Preguntas al Presidente”⁷⁵⁰.

El Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 193) establece: “Todos los meses correspondientes a períodos de sesiones, el Presidente del Gobierno de Aragón contestará a tres preguntas formuladas por los Grupos Parlamentarios. Las preguntas se sustanciarán en el último Pleno ordinario de cada mes”.

El art. 123. 4 RDGR regula minuciosamente las preguntas al presidente del ejecutivo. Éste “comparecerá en la última sesión plenaria de cada mes para contestar a preguntas que los Diputados formulen sobre hechos, situaciones, informaciones y temas de actualidad que tengan relevancia política, interés e importancia regional. El número máximo de preguntas al Gobierno será de cinco en cada Pleno distribuidas de manera proporcional a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. Las preguntas para ser incluidas en el orden del día deberán ser comunicadas al Presidente del Gobierno al menos con 48 horas de antelación. La admisión a trámite la decidirá el Presidente de la Cámara según la entidad de las mismas y de su decisión dará cuenta a la Mesa. El tiempo de sustanciación de cada pregunta será de cinco minutos”⁷⁵¹.

La Asamblea de la Comunidad de Madrid prevé que sólo puede incluirse en el orden del día de cada sesión plenaria una pregunta de respuesta oral al presidente del consejo de gobierno. Los miembros de un mismo grupo parlamentario sólo pueden presentar una, si bien se especifica que será una facultad individual (art. 194. 2 RAM).

El Reglamento de Murcia (art. 139) incluye la obligación de que en cada período legislativo el consejo de gobierno (todos sus miembros) se presente ante el parlamento para responder a preguntas orales, siempre que éstas hayan sido presentadas al menos cuarenta y ocho horas antes.

⁷⁴⁹ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 780).

⁷⁵⁰ Tomado de CASTELLÓ BORONAT, F. (1997: 93).

⁷⁵¹ Cfr. LAS HERAS PÉREZ - CABALLERO, C. DE (1997).

Finalmente, en 1999 se introdujo en el Reglamento del Parlamento de Canarias la posibilidad de incluir un máximo de cuatro preguntas “de especial interés general para la Comunidad Autónoma” dirigidas al presidente del gobierno. Llama la atención que, aun pudiéndolas presentar los diputados individualmente, se exija la firma del portavoz de su grupo (art. 158 bis .1 RPCN).

El procedimiento francés de las *questions au gouvernement* exige que todos los miembros del gobierno estén presentes. La práctica, sin embargo, muestra que las ausencias son numerosas y que pocos ministros asisten a toda la sesión⁷⁵².

En la Cámara de los Diputados italiana el sujeto pasivo de las preguntas urgentes viene determinado por la cantidad de ellas que se presenten sobre una misma materia. El presidente de la cámara dispondrá con relación a este número quién debe responder: el presidente o uno de los ministros. Además, ello influye en el sujeto activo puesto que los grupos que hayan presentado preguntas sobre diferentes asuntos pueden dirigir otras al sujeto pasivo que ha sido llamado a responder por el Presidente de la Cámara (art. 135 bis .3 RCI).

En el Parlamento Europeo se prevé la posibilidad de reservar una parte del turno de preguntas en la cual el sujeto pasivo sea el Presidente u otros miembros de la Comisión (art. 43. 1 RPE).

3. Preguntas a personas ajenas al gobierno.

El ordenamiento parlamentario británico contiene la importante especificidad de que el preguntante puede designar para la respuesta a otro parlamentario, que interviene en representación de algún órgano interno de la cámara⁷⁵³. Además, las llamadas *business questions* se dirigen al presidente de la asamblea y versan sobre las tareas de las que se ocupará la Cámara de los Comunes la siguiente semana⁷⁵⁴.

Coincidimos plenamente con MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998:774) en que “esta clase de preguntas a los órganos rectores de las Cámaras excede del marco estruc-

⁷⁵² Cfr. ARDANT, P. (1998: 583).

⁷⁵³ Un listado de estos sujetos pasivos que no son ministros es realizado por IRWIN, H. y otros (1993: 29, n. 9). Cfr. BIFFEN, J. (1989: 41) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 116, n. 12).

⁷⁵⁴ Cfr. IRWIN, H. y otros (1993: 29). Recordemos que el art. 129. 1 del Reglamento provisional del Senado español permitía la formulación de preguntas parlamentarias a la mesa de la cámara.

tural de la pregunta parlamentaria como instrumento de fiscalización política que tiene su razón de ser en las relaciones interorgánicas entre el Parlamento y el Gobierno. Aquéllas constituyen un medio de información interna y para ello pueden arbitrarse otros instrumentos, especialmente a través de las Conferencias de Presidentes o Juntas de Portavoces de los Grupos parlamentarios”.

4. Gobierno en funciones.

Éste, en principio, sigue sometido al control parlamentario. Existe, sin embargo, una práctica en las cámaras estatales españolas que lo evita. Las mesas acuerdan la remisión de la pregunta o la interpelación, suspendiendo el plazo de tramitación, hasta la toma de posesión del nuevo gobierno. Ello es altamente criticable porque, como escribe PEÑA RODRÍGUEZ (1998: 350) “supone cercenar la potestad reglamentaria de control del Ejecutivo, siquiera con carácter provisional” (véanse pp. 352 y ss.).

5. Elaboración de las respuestas.

En el interior del Gobierno español, la Dirección General de Seguimiento de Iniciativas Parlamentarias, con sendas subdirecciones para el Congreso y el Senado (en el Ministerio de la Presidencia) se encarga de recabar de la administración la información que se relacione con preguntas e interpelaciones para poder asistir a los ministros en sus respuestas⁷⁵⁵.

En Francia, las respuestas elaboradas por cada ministerio son transmitidas al secretario general del gobierno para que las examine y detecte posibles divergencias. En último caso, el propio primer ministro decide en los supuestos de contradicción entre departamentos⁷⁵⁶.

⁷⁵⁵ Función contenida en el Real Decreto 984/1987, art. 6. Véase GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996: 461 y 462) y GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1997).

⁷⁵⁶ Cfr. CLUZEL, J. (1990: 128).

III.1.1.3. Juicio

Como todo instrumento de control, la pregunta finaliza con un juicio por parte del sujeto activo sobre la conducta previa y la respuesta del gobierno.

Ello es evidente cuando, en el marco del procedimiento oral, se prevé la réplica o re-pregunta. Quien preguntó puede, entonces, valorar la contestación⁷⁵⁷.

Jurídicamente la posibilidad de emitir el juicio ha de estar contenida en las normas reglamentarias. Se trata de una facultad del parlamentario, no de una obligación. El juicio, aunque no se produzca formalmente (el representante decide no replicar) es inherente a la pregunta. Por ello, en este caso, ha de entenderse que el sujeto activo realiza una valoración positiva de la respuesta. Aquél no necesita más aclaraciones porque la contestación ha sido satisfactoria.

Para MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 767), sin embargo, la pregunta carece del elemento juicio puesto que no puede provocar un debate tras el que la cámara acuerde una resolución⁷⁵⁸.

No coincidimos con la identificación entre juicio y pronunciamiento asambleario. Al contrario, todo parlamentario realiza una crítica, opinión, valoración o juicio sobre la respuesta del gobierno, tanto si renuncia a la réplica (se entiende que satisfecho por la respuesta) como si, haciendo uso de ella, manifiesta expresamente cuál es el grado de atención a su pregunta.

La cuestión solamente puede finalizar en debate en Gran Bretaña, a través de la *supplementary question*, y en Dinamarca, donde cabe la transformación en interpelación⁷⁵⁹.

Tratándose de un instrumento político, sin embargo, hay que realizar varias precisiones.

En primer lugar, el juicio no suele limitarse a valorar la respuesta. Ésta puede ser exhaustiva y rigurosa, pero es lógico que si de ella se deduce un comportamiento guber-

⁷⁵⁷ ASSENNATO, M. (1960: 44) distingue dos fases en el procedimiento de la pregunta. La primera es la cognitiva (planteamiento y respuesta). La segunda es el juicio, que corresponde exclusivamente al parlamentario y en la cual declara si está o no respondida adecuadamente su pregunta. Esta fase no es obligatoria.

⁷⁵⁸ De la misma manera, TOSI, S. (1974: 342) considera que la pregunta no conlleva juicio político, lo cual es coherente con su concepto de pregunta como "*pura e semplice richiesta di notizie*".

⁷⁵⁹ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 756 y 779).

namental susceptible de crítica, el sujeto activo utilice su facultad de réplica. La repregunta se convierte entonces en valoración de la conducta del gobierno, no de la respuesta.

En segundo término, es tal el interés político de la réplica que el parlamentario en numerosas ocasiones plantea una cuestión para después, con un mínimo de conexión con ella, cambiar de tema y repreguntar al miembro del gobierno. Ello es lógico, en buena parte, ya que el ejecutivo conoce la pregunta desde algunos días antes de que se formule, por ello su respuesta es meditada y contundente. La repregunta, sin embargo, pone a prueba la capacidad parlamentaria del que responde puesto que puede verse sorprendido por el giro temático que plantea el sujeto activo⁷⁶⁰.

En la Cámara de los Comunes el autor se limita a señalar el número de la pregunta, dado que el gobierno ya conoce el texto. Se agiliza así el procedimiento⁷⁶¹.

Otra peculiaridad inglesa es que no sólo el sujeto activo de la pregunta sino cualquier parlamentario pueden presentar estas preguntas suplementarias⁷⁶². Ello representa la oportunidad de que el líder de la oposición pregunte al primer ministro con tanta frecuencia cuanto éste comparezca⁷⁶³.

La posibilidad de plantear preguntas suplementarias es regulada por el *Speaker* quien, tras la respuesta del gobierno a una pregunta, ofrece la oportunidad de repreguntar a distintos miembros (de diferentes partidos). Todo ello se realiza en no más de cuatro minutos, transcurridos los cuales, el *Speaker* dará la palabra al proponente de la siguiente pregunta⁷⁶⁴.

⁷⁶⁰ Una muestra del gran interés que tiene la repregunta en comparación con la pregunta inicial se pudo advertir en la sesión del 15 de abril de 1998 en el Congreso de los Diputados. En esa ocasión, el sujeto activo de una pregunta empezó directamente por plantear la repregunta, dando por supuestas tanto la irrelevancia de la pregunta inicial como de la respuesta (*La Crónica*, 16 de abril de 1998).

⁷⁶¹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 70).

⁷⁶² Incidiendo en el interés público de la repregunta, WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 628 y 629) señalan que “*a member of the Opposition often puts down a question which looks innocent enough, but which gives opportunity for effective scoring against the Government through supplementary question. However, a minister's department provides him with the ammunition to counter all the obvious 'sups' which may be asked, although it is impossible to prepare for every contingency*”.

⁷⁶³ BIFFEN, J. (1989: 46) apunta: “*This is his parliamentary opportunity, twice a week, to score a public triumph. His performance and its reception by his back-bench supporters will be carefully assessed by the Press Gallery*”.

⁷⁶⁴ Cfr. BIFFEN, J. (1989: 41).

En tercer lugar, un juicio ulterior es realizado por el electorado gracias a la publicidad. Ésta, en un nivel muy bajo, se consigue por medio de la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de la pregunta y la respuesta y, en el caso de oralidad, con la transcripción del desarrollo del debate en el Diario de Sesiones. En un nivel más amplio, la publicidad se logra a través de los medios de comunicación, ya sea mediante la interpretación que realizan los políticos sobre la respuesta, ya sea con la retransmisión del desarrollo de la pregunta (sobre esto se volverá en el apartado IV.6.2.1).

Defender la existencia de un elemento de juicio en las preguntas que se resuelven por escrito es más problemático. En este caso la valoración se sitúa al margen del procedimiento jurídico de cada pregunta. El juicio existe desde el momento en que el sujeto activo recibe la respuesta. Al igual que en el procedimiento oral, es facultad del parlamentario exteriorizar o no su opinión acerca de la contestación.

La diferencia entre pregunta oral y escrita en este ámbito consiste, por tanto, en que en la primera existe un mecanismo jurídico en el marco del procedimiento rogatorio concreto para posibilitar la exteriorización del juicio. La pregunta escrita, sin embargo, finaliza jurídicamente con la respuesta. El ordenamiento no ofrece un instrumento en el determinado proceso que habilite al parlamentario para valorar la contestación externamente.

Corolario lógico de todo ello es que si el parlamentario decide que su valoración no permanezca en su fuero interno ha de acudir a instrumentos ajenos a la pregunta escrita planteada por él. Para esta finalidad existen medios jurídicos y políticos.

En primer lugar, el parlamentario descontento con la respuesta puede plantear procedimientos fiscalizadores más contundentes, como la pregunta con respuesta oral o la interpelación⁷⁶⁵. Además, podrá promover la constitución del apoyo suficiente para la creación de una comisión de investigación.

Políticamente, el parlamentario puede trasladar su descontento o satisfacción por la respuesta a los electores. Éstos, por otra parte, tienen la posibilidad de valorar por sí mismos las respuestas a preguntas escritas puesto que se publican oficialmente y, en

⁷⁶⁵ Cfr. CALVO GONZÁLEZ, M. A. (1978: 240).

ocasiones, también por los medios de comunicación (sobre ello se volverá en la p. 394)⁷⁶⁶.

III.1.2. PROCEDIMIENTO

III.1.2.1 Normas comunes

Todas las preguntas se presentan por escrito ante los órganos de las cámaras.

Así, en el Congreso español se hace ante la mesa (art. 186. 1 RCD)⁷⁶⁷. En la Cámara de los Comunes inglesa las preguntas han de presentarse por escrito al *Table Office* o a los *Clerks at the table*⁷⁶⁸.

En el Senado de nuestro país las preguntas se presentan al presidente de la cámara (art. 160 RS). También en los parlamentos italiano (arts. 128. 1 RCI y 145. 2 RSI), francés (arts. 133 y 139. 1 RANF y 74. 1, 76. 1, 79. 1 y 83 bis. 1 RSF), alemán (Anexo 4. 6 RBT) y europeo (arts. 42. 1, II, 43. 3 y 44. 2 RPE).

Los escritos pasan por los procesos, ya analizados (véanse las pp. 203 y ss.), de calificación y admisión a trámite (arts. 186. 3 RCD y 162. 3 RS).

La mesa de la cámara es el órgano interno encargado de la calificación y admisión a trámite. En ciertos casos, sin embargo, se recoge la peculiaridad de que dichas activida-

⁷⁶⁶ Art. 169. 1 RS *in fine*: “El texto íntegro de la pregunta se insertará junto a la respuesta del Gobierno en una de las publicaciones oficiales de la Cámara”. El RS prevé, incluso, la publicación del texto de la pregunta no contestada a solicitud del interrogante (art. 169. 2). En el Bundestag, las contestaciones recibidas a lo largo de la semana se publicarán la semana siguiente con el texto de la pregunta (Anexo 4. 14 RBT).

Desde la perspectiva de quien considera la actividad rogatoria como instrumento de codirección política del parlamento, BUCCISANO, I. (1969: 79, n. 74) lamenta que no exista réplica: “*Il fatto che le interrogazioni con richiesta di risposta scritta non comportino la replica dell'interrogante svilisce o deforma la funzione dell'istituto rogatorio: la dichiarazione di soddisfazione o insoddisfazione ha un valore essenziale perchè consente al Governo di rendersi conto della reazione che provoca nell'interrogante la sua risposta: non è solo il parlamentare interessato a prendere atto degli orientamenti governativi in ordine a determinate questioni politiche o amministrative, anche il Governo ha interesse a conoscere l'opinione del parlamentare sulla linea de azione da esso esposta*”.

Insistimos, con MATHIOT, A. (1974: 468) en que “*le contrôle est pratiquement lié à la publicité. Certains débats, qui ont lieu à huis clos, ne sont pas vides de sens, mais l'utilité du contrôle n'apparaît réellement que si, devant la nation, la politique gouvernementale peut être passée au crible des critiques et si les réponses que le gouvernement fait à ces critiques sont connaisables, de la part des citoyens*”.

⁷⁶⁷ En cuanto al ámbito autonómico, lo mismo acaece en los siguientes reglamentos: arts. 156. 1 RPA, 189 RCA, 211 RJGPA, 156. 1 RPIB, 156. 1 RPCN, 153. 1 RPCT, 188. 1 RCCM, 152. 1 RAE, 153. 1 RPG, 121. 1 RDGR, 185. 1 RPFN, 141 RPV, 147. 1 RCV y 151. 1 RCCL.

⁷⁶⁸ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 68).

des sean competencia del presidente. Ello sucede en el Congreso de los Diputados, donde se prevé que la mesa pueda delegar en el presidente los poderes de calificación y admisión a trámite de las preguntas ordinarias (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposición sexta).

La agilidad que demanda este procedimiento se ve, quizás, beneficiada. A nuestro modo de ver, sin embargo, dicha resolución soslaya el reglamento parlamentario.

Es loable la previsión del Bundestag sobre la clasificación de las preguntas de acuerdo con los distintos ámbitos de competencias del gobierno. El presidente de la cámara determina el orden de sucesión en el que han de ser tratados los distintos sectores (Anexo 4. 1 RBT). Con tal medida se logra una estructura coherente del tiempo dedicado a la actividad rogatoria.

Las preguntas, una vez admitidas, son publicadas en los diarios o boletines oficiales de la cámara correspondiente⁷⁶⁹.

III.1.2.2. Pregunta con respuesta oral

III.1.2.2.1. En pleno

III.1.2.2.1.1. Preguntas ordinarias

III.1.2.2.1.1.1. Presentación del escrito e inclusión de la pregunta en el orden del día

En el Congreso, los escritos se presentarán con la antelación que fije la mesa y que nunca será superior a una semana ni inferior a dos días (art. 188. 1 RCD)⁷⁷⁰. La ResPresCD de 18 de junio de 1996 establece que serán tenidas en cuenta para la confección del orden del día las preguntas en poder del Registro del Congreso a las veinte horas del jueves anterior a la sesión plenaria (disposición quinta)⁷⁷¹.

⁷⁶⁹ P. ej., en Inglaterra en el *Notice Paper* y en el *Order Paper*. Las preguntas con respuesta oral toman ese carácter al colocar el parlamentario un asterisco en el texto de la misma, cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69). En Francia, se publican en el Diario Oficial, cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 72).

⁷⁷⁰ Así también en el Parlamento balear (art. 158. 1 RPIB).

⁷⁷¹ Ya lo establecía así la ResPresCD de 12 de enero de 1982, cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 248).

En el Senado español y en la Cámara Baja italiana, la pregunta sólo puede incluirse en el orden del día después de que hayan transcurrido dos semanas desde su presentación (arts. 163. 1 RS y 129. 2 RCI).

Esta misma previsión se contiene en la comunidad autónoma de Extremadura (art. 154. 1 RAE). En el resto de nuestras regiones los plazos varían. Así, es de ocho días en el País Vasco (art. 143. 1 RPV), una semana en Canarias (art. 158. 2 RPCN)⁷⁷², Cantabria (art. 155. 2 RPCT) y Galicia (art. 155. 2 RPG), cinco días desde la fecha de publicación en Navarra (art. 188. 1 RPFN), cinco días de su traslado al consejo de gobierno y a los grupos parlamentarios en Asturias (art. 213. 1 RJGPA). En Aragón pueden incluirse en el orden del día de una sesión plenaria las preguntas que se presenten hasta el tercer día anterior al de su celebración (art. 191. 2 RCA). En esta última región, incluso, si no se ha completado el cupo, la antelación mínima puede reducirse a cuarenta y ocho horas antes del comienzo de la sesión (art. 191. 6 RCA). En Andalucía la pregunta ha de presentarse en la mesa antes de las diez horas del martes de la semana anterior a aquella en la que se celebre la sesión plenaria (art. 158. 1 RPA).

Es peculiar el Reglamento de la Asamblea Regional de Madrid (art. 194. 1), que establece: “Estarán en condiciones de ser incluidas en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria las preguntas con respuesta oral en Pleno presentadas en el Registro General de la Asamblea antes de las veinticuatro horas previas a la sesión de la Mesa en la que haya de procederse a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las mismas, excluyéndose las horas correspondientes a los sábados, festivos y feriados”.

En Castilla y León, finalmente, los escritos se presentarán con la antelación que fije la mesa (art. 153. 1 RCCL).

Es particularmente criticable la tardanza que se produce en la Cámara Alta española desde que se presenta una pregunta hasta que se desarrolla en el pleno, pues el interés que pudiera haber tenido se ha perdido en buena parte tras, al menos, dos semanas.

En la Cámara Alta italiana, sin embargo, el plazo de quince días es el máximo tiempo que puede transcurrir desde que se presentó la pregunta hasta que se incluya en un orden del día (art. 148. 2 RSI).

⁷⁷² Las preguntas al presidente del gobierno canario se presentarán con una antelación mínima de seis días, salvo que tengan carácter urgente (art. 158 bis .2 RPCN).

En la Cámara de los Comunes basta con que hayan transcurrido dos días desde la presentación de la pregunta para que pueda ser respondida⁷⁷³.

El Reglamento de la Cámara Baja alemana establece que las preguntas “se presentarán lo antes posible; en cualquier caso deberán ser presentadas, a más tardar, a las once horas del viernes anterior a la semana de sesiones correspondiente” (Anexo 4. 6 RBT).

El Senado francés establece que deben transcurrir al menos ocho días desde que se deposite la pregunta hasta que se inscriba en un orden del día (art. 77. 3 RSF).

En el Parlamento Europeo, las preguntas orales a la Comisión deben transmitirse a ésta al menos una semana antes de la sesión en que se responderán. Las dirigidas al Consejo, al menos tres semanas antes (art. 42. 2 RPE). Estas limitaciones no rigen para los ámbitos de los artículos 17 (política y seguridad común) y 34 (cooperación policial y judicial en materia penal) del Tratado de la Unión Europea. Sobre estas materias el Consejo “deberá contestar en un plazo razonable” (art. 42. 3 RPE). En cuanto al turno de preguntas (*question time*), los textos han de presentarse una semana antes, como mínimo, del comienzo del turno. Pueden tramitarse también preguntas que no hayan sido presentadas con dicha antelación, pero “siempre que acceda a ello la institución interesada” (Anexo II, A., 13, I RPE). El turno de preguntas o *question time* del Parlamento Europeo tiene lugar en cada período parcial de sesiones. El momento concreto lo fija el propio Parlamento a propuesta de la Conferencia de Presidentes (art. 43. 1 RPE).

La pregunta se incluye en el orden del día según los criterios de selección que ya hemos analizado (apartado III.1.1.2.1.2.2.).

En el Congreso se señala que la pregunta que no se pueda incluir en el orden del día debe ser reiterada por el autor si quiere que se mantenga para la próxima sesión plenaria (art. 188. 4 RCD), lo cual tiene su fundamento en verificar si la pregunta sigue siendo interesante para quien la planteó.

Sobre este precepto, SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 146) señala: “La facultad (...) de reiterar las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día, o no tramitadas, parece razonable al impedir la automática acumulación de preguntas cuya actualidad desaparece; sin embargo, al mismo tiempo obliga a multiplicar el papeleo al reiterar la pregunta, y permite eludir el plazo máximo reglamentario de una semana”. Añade (1997: 146, n. 63): “ha de remarcarse que esta posibilidad sólo juega cuando el pregun-

⁷⁷³ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69).

tante así lo desea: si en la práctica obliga a tramitar preguntas sobre cuestiones que han perdido su actualidad, desbordando la capacidad del Pleno, ello no ocurre por un defecto de la normativa reglamentaria, sino como consecuencia de la defectuosa utilización de un instrumento respetuoso con la libertad de los representantes”.

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia vuelve a ser particular al establecer que cuando se realice la sesión de preguntas a todos los miembros del gobierno, éstos deberán contestar “a) Las preguntas que los Diputados Regionales hayan preferido reservar para esta oportunidad y que, presentadas ante la Mesa de la Asamblea, hayan podido llegar a conocimiento del Consejo de Gobierno hasta cuarenta y ocho horas antes de la sesión. b) Las preguntas para las que se hubiere solicitado respuesta escrita y no hayan sido contestadas dentro de plazo. c) Las preguntas para las que se hubiere solicitado respuesta escrita, siempre que su autor exprese su deseo de transformarlas en pregunta oral y lo haga respetando el plazo indicado en el párrafo a)” (art. 139. 2 RM).

III.1.2.2.1.1.2. Aplazamiento o imposibilidad de la respuesta

En el Congreso, el gobierno puede solicitar en cualquier momento, motivadamente, por una sola vez y respecto de cada pregunta, que ésta sea pospuesta para el siguiente pleno (arts. 188. 4 RCD).

De esta manera sucede en el ámbito autonómico: arts. 158. 5 RPA, 191. 7 RCA, 213. 6 RJGPA, 158. 4 RPIB, 155. 5 RPCT, 189. 4 RCCM, 154. 4 RAE, 155. 4 RPG, 123. 5 RDGR, 194. 3 RAM, 188. 4 RPFN, 143. 4 RPV, 149. 4 RCV y 153. 4 RCCL.

En el Senado español y en la Cámara de los Diputados italiana, el gobierno puede, motivadamente, aplazar la respuesta, señalando el día, dentro del plazo de un mes, en que responderá (arts. 163. 3 RS y 131. 1 RCI). Es importante exigir una motivación suficiente puesto que se está demorando mucho la respuesta, con el riesgo de pérdida de interés, publicidad y, por tanto, eficacia de la pregunta.

Más importancia aún tiene que en el Senado italiano el gobierno no sólo pueda diferir la respuesta (determinando hasta qué día, pero sin estar limitado por un plazo máximo), sino que también pueda declarar que no contestará (art. 148. 3 RSI). La exigencia de motivación, por supuesto, ha de ser observada con máximo rigor.

III.1.2.2.1.1.3. Desarrollo de la cuestión y de la contestación

La normativa del Bundestag establece que sólo se puede responder la pregunta si está presente su autor. Si éste no puede asistir, tiene la facultad de solicitar al presidente de la cámara que se conteste por escrito (Anexo 4. 10 RBT)⁷⁷⁴.

En el Parlamento italiano se entiende que el interrogante ha renunciado a su pregunta si no está presente en el momento correspondiente del orden del día (arts. 131. 2 RCI y 148. 4 RSI). La Cámara Baja española, sin embargo, permite que el preguntante sea sustituido por otro diputado de su mismo grupo, previa comunicación al presidente (Res- PresCD de 18 de junio de 1996, disposición cuarta)⁷⁷⁵.

En la Cámara de los Comunes las preguntas son tratadas de lunes a jueves, durante aproximadamente una hora. La rapidez con que se contestan permite que lleguen a desarrollarse hasta cincuenta preguntas⁷⁷⁶.

En la Cámara de los Lores no está limitado el tiempo destinado a preguntas⁷⁷⁷, pero sí su número: cuatro por día⁷⁷⁸.

En la Asamblea Nacional de Francia, las preguntas orales se responden el martes por la mañana, salvo en el período de discusión presupuestaria. Las preguntas al gobierno tienen un carácter espontáneo y se retransmiten en directo por televisión. Se desarrollan los martes y miércoles de las quince a las dieciséis horas. El autor de la pregunta dispone de dos minutos y medio para exponerla.

En Francia, las preguntas orales con debate han caído en desuso desde los años '80 en la Asamblea Nacional en beneficio de las *questions au gouvernement*. El procedimiento de aquéllas se inicia con la intervención del sujeto activo durante diez minutos (en la Asamblea Nacional) o veinte (en el Senado). Se produce un debate porque, además de réplica y dúplica, pueden intervenir otros parlamentarios, pero en ningún caso el debate

⁷⁷⁴ En Andalucía y Aragón, el diputado autor de la pregunta puede ser sustituido por otro de su mismo grupo (arts. 158. 7 RPA y 192. 3 RCA).

⁷⁷⁵ Igualmente en Cantabria (art. 155. 4 RPCT), en Canarias (art. 158. 6 RPCN) y en el turno de preguntas del Parlamento Europeo (Anexo II, A. 9 RPE). En éste se especifica que en caso de ausencia del autor de la pregunta y del suplente, aquélla decaerá (Anexo II, A. 10 RPE).

⁷⁷⁶ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 627) y SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69).

⁷⁷⁷ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 629).

⁷⁷⁸ Cfr. SHELL, D. (1993: 150 y 151). NORTON, P. (1993b: 97) añade: “*Lords can ask supplementaries and each question tends to receive more time than a question in the Commons, the four questions being dealt with in about twenty to twenty-five minutes*”.

puede desembocar en la votación de una moción u otro tipo de resolución (se quiere evitar el desastre histórico de la interpelación)⁷⁷⁹.

A iniciativa del presidente de la Asamblea Nacional, en 1993 se estableció que los ministros no conocieran con antelación las preguntas. Como dice ARDANT (1998: 583), ello fue un error. “Para ser útiles las respuestas deben poderse preparar -los Ministros no son omniscientes- y es necesario un tiempo suficiente para desarrollarlas”⁷⁸⁰.

El Senado francés reserva la sesión matinal del martes para el desarrollo de las preguntas orales (art. 177. 1 RSF). El autor de la pregunta o uno de sus compañeros designado por aquél para suplirle dispone de tres minutos para exponer su pregunta (art. 78. 2 RSF). Esto no parece adecuarse a la exigencia que el art. 76. 2 RSF establece en relación con la sumariidad del texto de la cuestión. La respuesta del gobierno no aparece tasada temporalmente.

El procedimiento de las *questions au gouvernement* fue adoptado en el Senado francés el 29 de abril de 1982. Se desarrolla un jueves de cada mes. Cada sesión dura dos horas y es retransmitida por televisión⁷⁸¹.

En el Senado francés se establece que el autor de una pregunta oral con debate dispone de veinte minutos para exponerla (art. 82. 1 RSF).

La pregunta oral con debate en la Asamblea Nacional francesa existió jurídicamente hasta el 26 de enero de 1994⁷⁸². La creación de dos categorías de preguntas (con y sin debate) tenía como una de sus finalidades la agilización del sistema. Se trataba de permitir a la conferencia de los presidentes ajustar el procedimiento de la pregunta a la importancia de la materia⁷⁸³. En la práctica, sin embargo, la última pregunta oral con debate que se presentó en esa cámara data del 2 de junio de 1978⁷⁸⁴. Esta caída en desuetudo y posterior eliminación del ordenamiento jurídico se debe, según GUCHET (1996: 178) a la imposibilidad de plantear una proposición de resolución tras el debate.

⁷⁷⁹ Cfr. CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 441).

⁷⁸⁰ Originalmente: “*C’est une erreur. Pour être utiles des réponses doivent pouvoir être préparées -les Ministres ne sont pas omniscients-, et il faut un temps suffisant pour les développer*”.

⁷⁸¹ Cfr. CLUZEL, J. (1990: 141) y ARDANT, P. (1998: 583).

⁷⁸² Cfr. GUCHET, Y. (1996: 177).

⁷⁸³ Cfr. AMELLER, M. (1977: 357).

⁷⁸⁴ Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 237).

En el Senado la tendencia es la misma. En 1994 sólo hubo una pregunta de este tipo⁷⁸⁵. En los años '80 la media era de cuarenta preguntas al año⁷⁸⁶.

En el Parlamento Europeo, el sujeto activo dispone de cinco minutos y no se limita el tiempo que se concede para la respuesta (art. 42. 4 RPE). Tampoco se especifican los tiempos en el turno de preguntas (*question time*), pero han de ser necesariamente breves para no desvirtuar la figura y porque el RPE (Anexo II, .1, I y .7) exige que tanto la cuestión como la respuesta sean concisas.

En este mismo foro, las preguntas orales con debate se desarrollan del siguiente modo: uno de los autores de la pregunta oral con debate dispone de diez minutos para exponerla. Los otros diputados pueden intervenir durante cinco minutos. Uno de los autores de la pregunta dispone, finalmente, de cinco minutos para adoptar una posición en relación con la respuesta dada⁷⁸⁷.

En el Parlamento estatal español, los tiempos se distribuirán por el presidente entre los intervinientes, sin que en ningún caso se exceda de cinco minutos en total en el Congreso (art. 188. 3 RCD)⁷⁸⁸ y de tres en el Senado (art. 167. 2 RS)⁷⁸⁹.

⁷⁸⁵ Cfr. GUCHET, Y. (1996: 178).

⁷⁸⁶ Cfr. CLUZEL, J. (1990: 137).

⁷⁸⁷ Cfr. ARCE, J. C. (1997: 613).

⁷⁸⁸ Idéntica previsión en los arts. 123. 3 RDGR, 153. 3 RCCL y 143. 3 RPV, aunque en el País Vasco la junta de portavoces acordó en la II legislatura ampliar el tiempo a seis minutos, cfr. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. (1991: 111). Con respecto a la Cámara Baja española, el tiempo de cinco minutos se reparte a partes iguales entre el diputado que formula la pregunta y el miembro del gobierno encargado de responderla (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposición cuarta). Igualmente en Andalucía (art. 158. 6 RPA), Aragón (art. 192. 2 RCA), Navarra (art. 188. 3 RPFN) y Valencia (art. 149. 3 RCV). En Murcia “cada pregunta será formulada desde el escaño por su autor durante un tiempo máximo de cinco minutos y contestada en igual tiempo por quien deba hacerlo” (art. 140. 2 RM).

⁷⁸⁹ Para GÓMEZ DE LAS ROCES, H. (1987: 1290) el tiempo determinado para cada pregunta es muy escaso: “Se trata de un régimen en el que prevalece lo escolar sobre lo parlamentario y en el que la trapacería dialéctica tiene, desde luego, un papel más importante que la cuestión sobre la que se pregunta”.

En Cantabria el tiempo global, que el Presidente reparte por igual entre preguntante y miembro del gobierno, no excederá de diez minutos (art. 155. 3 RPCT). Igualmente en Asturias, pero sin señalar que se reparte el tiempo equitativamente (art. 213. 5 RJGPA). En la Asamblea de Madrid este tiempo global no sobrepasará los seis minutos (art. 193 RAM), cinco minutos en el Parlamento balear (art. 158. 3 RPIB), canario (art. 158. 5 RPCN), extremeño (art. 154. 3 RAE) y gallego (art. 155. 3 RPG). En Castilla La Mancha cada intervención sólo puede durar dos minutos y medio, luego una pregunta podría desarrollarse, como máximo, durante diez minutos (art. 189. 3 c) RCCM).

III.1.2.2.1.1.4. Réplica y dúplica

Es optativa la repregunta y la subsiguiente dúplica. El RS resalta que en este debate no pueden participar otros parlamentarios distintos del preguntante y del ministro que respondió (art. 167. 2).

En Italia la réplica puede durar cinco minutos (arts. 132 RCI y 149 RSI).

La pregunta oral en el Senado francés permite una réplica que no exceda de dos minutos (art. 78. 2 RSF). El derecho de réplica se concede, en la pregunta oral con debate en el Senado francés, tanto al autor de la pregunta como a un orador por cada grupo parlamentario. Disponen de cinco minutos cada uno para responder al gobierno (art. 82. 1 RSF).

La pregunta oral con debate en la Cámara Alta francesa no puede, en ningún caso, terminar en una votación. Otra vez se hace sentir el peso histórico de los nocivos efectos de la interpelación⁷⁹⁰. Así, el art. 83 RSF dice: “Después de escuchado el último orador, el Presidente pasa al siguiente punto del orden del día”.

En la Asamblea Nacional francesa la réplica a la pregunta oral sin debate (derogada) duraba cinco minutos, sólo dos la exposición de la cuestión⁷⁹¹. El ministro retomaba la palabra sin límite de tiempo⁷⁹².

En el Bundestag, el diputado que formuló la pregunta tiene derecho a plantear dos preguntas adicionales (Anexo 4. 3 RBT).

Los poderes de decisión sobre la admisibilidad que tiene el presidente del Parlamento Europeo son mayores que los del resto de las asambleas. A este respecto y sobre las repreguntas (preguntas complementarias), se contemplan tres casos más en los que el presidente puede inadmitirlas: si son susceptibles de alterar el desarrollo normal del *question time*, si la pregunta principal ya está aclarada por otras preguntas complementarias o si la nueva repregunta tiene relación directa con la original (Anexo II, 6 RPE).

⁷⁹⁰ De este modo piensa también Louis Favoreu, con quien tuvimos la oportunidad de conversar sobre este tema en el Departamento del Groupe d’Etudes et Recherches sur la Justice Constitutionnelle, Faculté de droit et science politique, Université d’Aix-Marseille, Aix-en-Provence, el 27 de septiembre de 1999.

⁷⁹¹ Cfr. CHANTEBOUT, B. (1998: 581).

⁷⁹² Cfr. DUVERGER, M. (1996: 394).

III.1.2.2.1.1.5. Otras intervenciones

Los sujetos que intervienen son, en principio, sólo dos: quien pregunta y el miembro del gobierno que responde⁷⁹³. Ello se enmarca en la deseable agilidad del procedimiento de la pregunta. No parece entenderlo así RUBIO LLORENTE (1993c: 210) cuando lamenta la imposibilidad de que intervengan los demás parlamentarios.

Tras la intervención del senador francés que interpone una pregunta oral con debate, cada grupo designa un orador, que dispone de diez minutos (art. 82. 1 RSF)⁷⁹⁴.

Según el Anexo II, A, 8 RPE, el presidente, previa consulta a los autores y cuando el contenido de las preguntas lo permita, puede autorizar al sujeto pasivo a contestar todas a la vez. A nuestro juicio, tal previsión sería positiva si no sólo se consultase a los preguntantes, sino que fuera imprescindible su consentimiento para realizar aquella acumulación⁷⁹⁵.

En Francia, las preguntas orales se subdividen en orales con debate o sin él. Para SANTAOLALLA LÓPEZ (1978: 68), “la primera modalidad supone desvirtuar el carácter propio de las preguntas. De hecho encubre una interpelación”.

La tradicional relevancia de los instrumentos de actividad rogatoria en Francia explica que la falta de debate tras la respuesta gubernamental se considere como una tara fundamental de la pregunta. Por ello, la pregunta oral sin debate ha sido desechada en la Asamblea Nacional. Sigue existiendo en el Senado ya que “éste no dispone de medios

⁷⁹³ También en el Parlamento Europeo, donde interviene “uno de los autores de la pregunta” y contestará “un miembro de la institución interesada” (art. 42. 4 RPE). También en Baleares (art. 158. 3 RPIB), Cantabria (art. 155. 3 RPCT) y Castilla La Mancha (art. 189. 3 RCCM).

⁷⁹⁴ Existen algunas precisiones cuando se trata de *questions orales avec débat portant sur des sujets européens*. Así, el art. 83 ter RSF señala: “*Dans le débat sur une question orale portant sur des sujets européens, seuls ont le droit à la parole l’auteur de la question, un sénateur représentant la délégation au Sénat pour l’Union européenne, un sénateur représentant la commission permanente compétente, le Gouvernement et un représentant de chaque groupe politique. Est en outre admis à prendre la parole, sous réserve de l’accord de la Conférence des présidents, un sénateur représentant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, lorsque celle-ci s’estime compétente pour participer au débat. 2. Chaque orateur dispose d’un temps de parole de dix minutes. La parole est accordée au Gouvernement quand il la demande et sans limitation de durée*”.

Hasta su derogación en 1994, las preguntas orales con debate en la Asamblea Nacional se desarrollaban del siguiente modo: el autor disponía de entre diez y veinte minutos, el ministro respondía o anunciaba una comunicación del gobierno en los dos días siguientes. El debate se producía tras la respuesta o tras la comunicación del gobierno, cfr. DUVERGER, M. (1996: 394).

⁷⁹⁵ En la misma línea incide la recomendación que se contiene en el RPE de “un uso más frecuente de las competencias que el (...) Reglamento confiere al Presidente del Parlamento Europeo para agrupar preguntas” (Anexo II, B. 2).

constitucionales que le permitan derribar al Gobierno, el cual, por otro lado, no entabla tan frecuentemente en esta Cámara como en la Asamblea Nacional grandes debates de política general” -GUCHET (1994: 212)-.

Tras el desarrollo de una pregunta oral en la Cámara Alta francesa, treinta senadores pueden conseguir que aquélla se transforme, después de la aprobación del pleno, en pregunta oral con debate. Ésta se inscribe de oficio a la cabeza del orden del día de la siguiente sesión (art. 78. 5 RSF).

En la Cámara de los Comunes cabe la realización de preguntas suplementarias que, tras la intervención del ministro, pueden exponer los parlamentarios distintos al autor de la pregunta originaria. Ello no implica un debate puesto que el *Speaker* sólo autorizará tales repreguntas cuando sean necesarias para esclarecer la primera cuestión⁷⁹⁶. En la Cámara de los Lores, al no haber *Speaker*, no hay persona encargada de poner fin a la discusión cuando se presentan preguntas suplementarias⁷⁹⁷. También se ofrece la posibilidad de intervenir a otros miembros de la cámara tras el *question time* en el Parlamento Europeo (Anexo II, A., 4 RPE).

El Presidente del Bundestag puede autorizar la presentación de preguntas adicionales por diputados distintos al que planteó la pregunta oral siempre y cuando ello “no ponga en peligro el desarrollo ordenado de la hora de preguntas” (Anexo 4. 4 RBT). Se trata de un ámbito de discrecionalidad del presidente de la cámara, quien valora, además, si las preguntas adicionales guardan relación con la cuestión principal (Anexo 4. 5 RBT).

La Asamblea Regional de Murcia, siempre a la vanguardia de los reglamentos parlamentarios españoles, establece que, contestada la pregunta, el autor puede pedir en su réplica que la nueva intervención del gobierno sea realizada por otro de sus miembros, “a fin de concretar la información deseada” (art. 140. 2 RM).

⁷⁹⁶ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 70).

⁷⁹⁷ Cfr. SHELL, D. (1993: 151).

III.1.2.2.1.1.6. Preguntas que no se han respondido por falta de tiempo

En el caso de que no haya tiempo para el desarrollo de todas las cuestiones, la manera de dar solución al problema de las que quedan sin respuesta varía en el Estado español entre Congreso y Senado. En aquél, el autor de la pregunta tiene que reiterarla si desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente (art. 188. 4 RCD)⁷⁹⁸. En la Cámara Alta el presidente remite automáticamente las preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente (art. 165 RS). Esta última es también la previsión del Senado italiano (art. 150).

En la Cámara de los Comunes, las preguntas que no puedan responderse por falta de tiempo son incluidas en el diario de sesiones (*Hansard*) junto a las contestaciones a las preguntas escritas, salvo que el sujeto activo desee que se inserte su pregunta en el orden del día de una sesión posterior⁷⁹⁹.

En la Cámara de los Lores todas las preguntas presentadas para respuesta oral se responden así. No hay límite de tiempo⁸⁰⁰.

En el Bundestag se establece que las “preguntas que no se contestaren en la hora de preguntas de una semana determinada por falta de tiempo serán contestadas por escrito por el Gobierno cuando el autor de la pregunta no haya retirado la misma formalmente ante la presidencia en funciones antes de finalizar la última hora de preguntas de una semana” (Anexo 4. 12 RBT).

En el Parlamento Europeo, en cambio, si en el turno de preguntas algunas no se han podido responder por falta de tiempo, o bien pasan a ser objeto de respuesta escrita -con notable pérdida de su eficacia-, o bien el autor las retira -pérdida total de eficacia- (Anexo II, A. 11 RPE).

El tratamiento que ofrecen el Reglamento del Congreso y las normas de la Cámara de los Comunes para este problema es, a nuestro juicio, el adecuado. Permite al interro-

⁷⁹⁸ También en nuestras comunidades autónomas: arts. 158. 2 c) RPA, 213. 6 RJGPA, 158. 4 RPIB, 155 RPCT, 154. 4 RAE, 123. 5 RDGR y 143. 4 RPV.

⁷⁹⁹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 69 y 70). Así, en Asturias preguntas e interpelaciones decaen al finalizar el periodo de sesiones si no han sido sustanciadas, “a menos que sus autores manifiesten por escrito dirigido a la Mesa de la Cámara dentro de los siete días siguientes la voluntad de mantenerlas para el siguiente periodo de sesiones” (art. 219 RJGPA).

⁸⁰⁰ Cfr. SHELL, D. (1993: 152).

gante valorar sobre si la pregunta mantiene el interés inicial. Es, por tanto, más respetuoso con su voluntad.

En la práctica estatal española, sin embargo, la solución coincide en ambas cámaras puesto que en el Senado el sujeto activo podría retirar la pregunta por falta de actualidad.

Las soluciones también son dispares en el caso de que alguna pregunta haya quedado sin respuesta en la última sesión del período de sesiones.

Debería haber una fórmula general clara sobre la caducidad de las preguntas (e interpelaciones) en estos supuestos⁸⁰¹.

En Castilla y León, las preguntas pendientes en este caso, decaerán salvo que se reiterare expresamente su mantenimiento para el siguiente período de sesiones (art. 153. 4 RCCL).

En Asturias, finalizado el período de sesiones, las preguntas orales en pleno no respondidas se transforman en escritas (art. 228 RJGPA). También en Madrid y Valencia, especificando que deberán ser contestadas antes del inicio del siguiente periodo de sesiones (arts. 195 RAM y 149. 5 RCV). Aún más se especifica en Aragón: dichas preguntas transformadas en escritas han de ser contestadas dentro de los quince días siguientes a la terminación del periodo de sesiones (art. 195 RCA). En La Rioja, las preguntas con respuesta oral se transforman en escritas a contestar en los plazos establecidos para éstas (art. 123. 6 RDGR).

III.1.2.2.1.2. Preguntas urgentes

El Reglamento del Senado español prevé que por razones de urgencia, quien pregunte pueda solicitar la inclusión de una cuestión en el orden del día sin que transcurran las dos semanas establecidas ordinariamente desde su presentación (art. 163. 1 RS), existiendo, al menos, un intervalo de veinticuatro horas hasta su desarrollo en pleno. Se inadmistrarán los escritos que contengan más de una cuestión o introduzcan un preámbulo o exposición de motivos (NSRS de 6 de diciembre de 1984, disposición tercera). En el caso de que una pregunta urgente no fuera incluida en el orden del día correspondiente, el

⁸⁰¹ Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 66).

autor debe presentarla de nuevo si pretende su respuesta en sesiones posteriores (NSRS de 6 de diciembre de 1984, disposición sexta).

La urgencia tiene que se reconocida por el gobierno (art. 163. 1 RS), lo cual deja en sus manos, finalmente, la efectividad de este sistema de control. Sorprendentemente hay quien justifica tal previsión. Así, MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 784) creen que “la limitación tiene sentido en cuanto trata de impedir que un derecho individual del parlamentario se utilice inadecuadamente agobiando al Ejecutivo, incluso para los asuntos más triviales, con urgencias parlamentarias”, aunque finalmente acaban reconociendo que sería más conveniente que la facultad de tramitar las preguntas urgentes estuviese en manos de los órganos de las cámaras.

Las preguntas con tramitación urgente se presentarán antes de las doce horas del martes de la semana anterior a aquella en que se pretenda su respuesta (NSRS de 6 de diciembre de 1984, disposición segunda)⁸⁰².

Todas la preguntas con respuesta oral en el pleno del Senado español se tramitan en la práctica como urgentes⁸⁰³.

La ResPresCD de 18 de junio de 1996 ha introducido las preguntas sobre asuntos de especial actualidad en el Congreso. Los grupos parlamentarios pueden solicitar, hasta las doce horas del lunes de la semana en que haya sesión, la sustitución de alguna pregunta de uno de sus miembros. Decide sobre dicho cambio la junta de portavoces por unanimidad y previa la conformidad del gobierno (ResPresCD de 18 de junio de 1996, disposición novena). Ya el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 13 de enero de 1988 preveía que las preguntas urgentes pudieran presentarse hasta los lunes por la tarde, siendo sustanciadas el miércoles siguiente⁸⁰⁴.

En la Cámara de los Comunes las preguntas que inciden sobre cuestiones de urgencia se llaman *private notice question*. No son publicadas, para agilizar el procedimiento.

⁸⁰² En la práctica, sin embargo, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 147) señala que rige un acuerdo de la junta de portavoces que posibilita la presentación de preguntas hasta las doce horas del miércoles (y no del martes) anterior a la sesión.

⁸⁰³ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 762).

⁸⁰⁴ En 1989 y 1993 se elaboraron dos proposiciones de reforma en las que se pedía que las preguntas se desarrollaran en los cuarenta minutos iniciales de cada sesión. Se trataría de acoger el modelo británico, que reserva media hora antes de las sesiones. Ninguna de aquellas proposiciones llegó a aprobarse. Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 248) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 142, n. 55).

Deben ser presentadas directamente al *Speaker*⁸⁰⁵ y al ministro afectado antes del mediodía de la misma jornada en que se desea su formulación en la asamblea⁸⁰⁶. Deben versar sobre materias de interés público.

Las preguntas de actualidad en Francia sólo existen en la Cámara Baja desde 1969. Se presentan redactadas de forma muy sumaria y al menos dos horas antes de que se reúna la conferencia de presidentes. Ésta decide sobre si anteponer estas preguntas a las ya previstas, en función de su carácter actual o de interés general⁸⁰⁷. En sus años iniciales, estas preguntas se dirigían al primer ministro o a su representante, pero aquél ha dejado la función de responder en manos del ministro encargado de las relaciones con el parlamento⁸⁰⁸.

Desde 1974 existen las *questions au gouvernement* en la Asamblea Nacional francesa (el Senado las adoptó también el 29 de abril de 1982)⁸⁰⁹. Se retransmiten por televisión. Pueden presentarse hasta una hora antes de la sesión. Se desarrollan los miércoles y los viernes, lo cual violaba la letra del art. 48, II CF, que sólo autorizaba una sesión semanal de preguntas⁸¹⁰, hasta que la Ley Constitucional 95-880, de 4 de agosto de 1995, modificó el precepto. Su origen era, pues, un acuerdo tácito entre parlamento y gobierno. El procedimiento de las *questions au gouvernement* apareció por impulso del Presidente de la Asamblea Nacional, sin reflejo en los reglamentos parlamentarios. Ello tenía para AMELLER (1977: 374 y 375) un efecto benéfico pues se manifestaba así la agilidad procedimental que habría de caracterizar siempre a las preguntas⁸¹¹.

⁸⁰⁵ Su papel es decisivo pues debe juzgar sobre el carácter urgente de la pregunta. En caso de carecer de tal, la inadmitirá, cfr. BORTHWICK, R. L. (1993: 99).

⁸⁰⁶ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 70 y 71).

⁸⁰⁷ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 73).

⁸⁰⁸ Cfr. CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 441).

⁸⁰⁹ Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 238).

⁸¹⁰ Así lo confirmó la Decisión del Consejo Constitucional de 21 de enero de 1964, cfr. AMELLER, M. (1964: 151).

⁸¹¹ Cfr. CHAGNOLLAUD, D. y QUERMONNE, J. L. (1996: 442) y ARDANT, P. (1998: 583). CHANTEBOUT, B. (1998: 581) escribe: “*La réforme de l'article 48 de la Constitution lors de la révision du 4 août 1995 a donné aux Assemblées l'occasion de modifier le système des questions en privilégiant la formule des questions au Gouvernement instituée en 1974*”.

Puede calificarse al procedimiento de las *questions au gouvernement* como espontáneo. Ya hemos dicho que surgieron al margen de la Constitución y de los reglamentos parlamentarios. Además, no son depositadas, notificadas ni publicadas.

En principio, el gobierno al completo está ante la asamblea cada miércoles desde las doce horas para someterse a unas quince preguntas. El éxito de la retransmisión televisiva, con tal procedimiento, está garantizado⁸¹².

El desarrollo de las preguntas al gobierno sustituyó a las preguntas de actualidad, creadas el 23 de octubre de 1969⁸¹³.

A finales de 1992 la Asamblea Nacional francesa limitó el tiempo dedicado a pregunta y respuesta (en el la modalidad de preguntas al gobierno) a cinco minutos repartidos por igual⁸¹⁴.

Por regla convencional, existe un procedimiento de preguntas a los ministros en el que sólo se examina el presupuesto de cada departamento. Tal fase de cuestiones existe desde 1978 y es similar a las *questions au gouvernement*⁸¹⁵.

⁸¹² Cfr. GUCHET, Y. (1996: 179). En palabras de AMELLER, M. (1977: 367), “*Les raisons de ce succès son parfaitement claires: elles tiennent pour l’essentiel à la présence de l’ensemble du Gouvernement, au caractère imprévu des questions et aux garanties nouvelles dont bénéficie l’opposition*”. Este mismo autor (1977: 372) señala que cuando responden los ministros, éstos aprovechan para realizar verdaderas comunicaciones dada la extraordinaria audiencia. AMELLER, M. (1977: 374) muestra su entusiasmo ante este nuevo procedimiento: “*Elles ont rendu tout son sens au dixième alinéa de l’article 48 de la Constitution qui, en face de la priorité du Gouvernement en matière législative, énonce la priorité du Parlement en matière de contrôle para la voie des questions. Cet avantage n’est plus assuré, de manière purement formelle, comme auparavant, avec les questions traditionnelles; il se traduit chaque semaine dans la réalité politique, au fil des événements*”.

⁸¹³ AMELLER, M. (1977: 359) señala que “*ce dispositif, malgré un départ encourageant dû aux efforts conjugués du Gouvernement et des parlementaires, n’a pas redonné «vie» aux séances des questions. Loin de se démarquer des questions ordinaires, -c’était la condition de leur réussite-, les questions d’actualité s’en sont progressivement rapprochées et ont perdu, de ce fait, leur caractère original*”. DEBBASCH, C. y otros (1988: 488) resaltan que “*les questions d’actualité n’existaient que devant l’Assemblée nationale où elles avaient été créés en octobre 1969 (...). Ces questions étaient déposées à la présidence de l’Assemblée au plus tard deux heures avant l’heure fixée pour la Conférence des présidents. Elle étaient très sommairement libellées et posées au Premier ministre. Celui-ci y faisait répondre par le ministre de son choix. La Conférence retenait les questions en raison de leur actualité et de leur caractère d’intérêt général et les inscrivait au plus prochain ordre du jour de questions orales. Il n’était pas tenu de registre des questions d’actualité. Elles pouvaient être transformées, sur demande de leur auteur, en questions orales sans débat. Après la réponse du ministre, l’auteur disposait d’un droit de réponse de deux minutes. Ces questions étaient donc assez semblables aux questions orales sans débat notamment par l’effet de la volonté du Conseil constitutionnel qui en avait effacé certains particularismes*”. Cfr. NGUYEN HUU, P. (1981: 180) y RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 401).

⁸¹⁴ Cfr. GUCHET, Y. (1994: 214).

⁸¹⁵ Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 239).

En 1989 se instauró el sistema de “preguntas criba”. El nombre oficial era *question à un ministre*. Un ministro era interrogado durante una hora sin haber conocido antes las preguntas. Se desarrollaba cada jueves de quince a dieciséis horas⁸¹⁶. El tiempo se repartía entre los grupos sobre las mismas bases que para las *questions au gouvernement*⁸¹⁷.

El ministro que se sometía a las *questions cribles* era designado por acuerdo entre los presidentes de los grupos parlamentarios y el gobierno⁸¹⁸.

“Sin duda, la prueba ha sido considerada demasiado dura para los ministros, puesto que este tipo de preguntas ha desaparecido en el otoño de 1992” -GUCHET (1994: 214)-⁸¹⁹.

En el *Bundestag*, el art. 106. 2 RBT prevé que todas las semanas que haya sesión se proceda a una tanda de preguntas al gobierno. En el Anexo 7 RBT se regula esta clase de debate. El *Befragung der Bundesregierung* se celebra los miércoles a las trece horas (punto 1 del citado Anexo). A pesar de que el carácter urgente parece hacer innecesaria toda aclaración, la pregunta puede ir precedida por observaciones. Ello no impide que la cuestión deba formularse de modo conciso y que la respuesta haya de ser breve (punto 2). El interrogatorio durará en principio treinta minutos. El presidente puede prorrogarlo por igual duración (puntos 4 y 6). Al comienzo podrá un ministro hacer uso de la palabra durante cinco minutos (punto 5). El punto 7 establece: “Contestarán en principio los miembros del Gobierno Federal a quienes se haya dirigido la pregunta, si bien esto no afectará al derecho a hacer uso de la palabra del miembro competente del Gobierno Federal en la materia”.

Además, las preguntas ordinarias pueden pasar al turno de preguntas urgentes. Ello depende de que el presidente de la cámara considere que la cuestión tiene un manifiesto interés público así como carácter importante y urgente. Dichas preguntas han debido ser presentadas antes de las doce horas del mediodía de la víspera (Anexo 4. 9 RBT).

⁸¹⁶ NEIDHART, R. y otros (1992: 30) describen las ventajas de este procedimiento: “*les questions sont brèves, leurs auteurs peuvent répliquer sans formalisme au ministre et amorcer ainsi un dialogue, et le ministre, qui n’est assisté que d’un seul conseiller technique, puisse dans sa connaissance personnelle des dossiers des interventions moins longues et plus spontanées que les réponses faites dans le cadre de la procédure des questions au Gouvernement*”.

⁸¹⁷ Cfr. RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 965).

⁸¹⁸ Cfr. RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 966).

⁸¹⁹ Como este mismo autor (1996: 180) expresa, “*la difficulté de l’exercice pour le ministre confronté à l’Assemblée a dû paraître telle que ce type de questions a disparu*”.

En la Cámara de los Diputados italiana el gobierno tiene que reconocer el carácter de urgencia de la pregunta. Si lo hace, puede responder en la misma sesión o al comienzo de la siguiente (art. 135. 1 RCI). Este tipo de preguntas se desarrollan una vez a la semana (normalmente los miércoles). Se establece que en cada calendario de trabajo se prevea la intervención del presidente o vicepresidente del gobierno al menos dos veces y de cada ministro al menos una (art. 135 bis .1 RCI). Las preguntas han de presentarse antes de las doce horas del día anterior al que se pretenda la respuesta (art. 135 bis .2 RCI). Las preguntas de este tipo han de tener un argumento de relevancia general⁸²⁰, caracterizado por la urgencia o por su alusión a la actualidad política especialmente relevante (art. 135 bis .3 RCI). La pregunta ha de realizarse en un minuto⁸²¹ y el miembro del ejecutivo responde durante tres minutos como máximo. El derecho de réplica se concede al interrogante o a otro diputado de su mismo grupo durante no más de dos minutos (art. 135 bis .4 RCI)⁸²².

En el Senado italiano, el carácter de urgencia se atribuye a una pregunta por el presidente de la cámara a petición del interrogante o del gobierno. También decide el presidente si el desarrollo será inmediato o en la sesión del día siguiente (art. 151 RSI). En todo caso, el gobierno puede diferir la respuesta o declarar que no puede ofrecerla, indicando los motivos (art. 151 en relación con 148 RSI). Al menos una vez al mes, parte de una sesión destinada a la tarea legislativa es dedicada a preguntas con respuesta inmediata, “relativas a materias específicamente individualizadas por la *Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari*” (art. 151 bis .1 RSI). En primer lugar interviene el representante del gobierno durante no más de diez minutos (art. 151 bis .3 RSI). Llama la atención el párrafo cuarto porque prevé que “un senador por cada grupo parlamentario pueda, durante no más de un minuto, formular preguntas (...) al Gobierno sin comentario. El Presidente alterna las preguntas de Senadores de la mayoría con aquéllas de la

⁸²⁰ Aunque, para diferenciarlo de las interpelaciones, el propio art. 135 bis 3 RCI señala que consiste en “*una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso*”.

⁸²¹ DI CIOLO, V. DI y CIAURRO, L. (1998: 26 y 27) califican esta posibilidad de ilustrar la pregunta durante un minuto como “*un principio del tutto innovativo, in quanto per tradizione l’interrogante ha facoltà di replica ma non di illustrazione, come invece nel caso dell’interpellante*”.

⁸²² Como señala LONG, G. (1984: 150), “*il significato dell’innovazione sta proprio nel tentativo di trasformare in un sistema di vere domande e di vere risposte su fatti concreti uno strumento che era diventato il pretesto per discorsi lunghi e fumosi*”.

oposición”. El representante del gobierno responderá durante tres minutos como máximo, idéntico tiempo que se concede al interrogante para replicar (art. 151 bis .5).

Con respecto a nuestras comunidades autónomas, en el País Vasco, es el presidente del parlamento, de acuerdo con la junta de portavoces y oído el gobierno, quien puede insertar en el orden del día una pregunta que no cumpla el plazo ordinario desde su comunicación al ejecutivo, aunque, al menos, deben mediar cuarenta y ocho horas hasta su desarrollo plenario (art. 144 RPV). En Cantabria, la mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, podrá determinar la inclusión en el orden del día de una pregunta que no cumpla los requisitos ordinarios (plazo de una semana y criterios de selección) y se caracterice por su excepcional importancia o urgencia (art. 155. 2, II RPCT). En Andalucía, el art. 158. 3 RPA dice: “En cada sesión plenaria podrá sustanciarse hasta un máximo de seis preguntas que tengan por objeto cuestiones o temas de máxima actualidad. Las citadas preguntas, que tendrán como hora límite de presentación las diecinueve horas del martes de la misma semana en que haya de celebrarse sesión plenaria, se formularán por escrito ante la Mesa de la Cámara, que las calificará y dispondrá su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria de esa semana, de acuerdo, en su caso, con los criterios de prioridad previstos en el apartado anterior. La inclusión de estas preguntas en el orden del día solicitado comportará para el Grupo beneficiado la obligación de retirar del orden del día inicialmente aprobado igual número de preguntas que las incluidas, a cuyo efecto el escrito en que se formule la iniciativa irá acompañado de la correspondiente propuesta de retirada”. En Canarias las preguntas urgentes pueden presentarse hasta cuarenta y ocho horas del inicio de una sesión plenaria (art. 158. 3 RPCN), tres días en Navarra (art. 188. 1 RPFN). En aquella comunidad, la mesa ha de valorar los fundamentos de oportunidad y urgencia de la pregunta (art. 158. 2 RPCN). En La Rioja, las preguntas urgentes estarán en disposición de sustanciarse en pleno en el plazo máximo de cinco días a partir de su calificación (art. 121. 4 RDGR). En Asturias el carácter de urgente ha de ser razonado. Si es así, se sustanciará “ante el Pleno inmediatamente siguiente a su presentación, siempre que el orden del día del mismo no hubiese sido ya aprobado. La calificación y la apreciación de la urgencia de estas preguntas corresponde al Presidente de la Cámara. Si el Presidente entendiera que no son calificables como preguntas o que no concurre la urgencia, someterá su decisión al criterio de la Mesa para que ésta adopte el acuerdo que considere procedente” (art. 213. 4 RJGPA). En Galicia, se establece que la inclusión en el orden del día de una pregunta

calificada como urgente requiere que haya sido comunicada al ejecutivo con cuarenta y ocho horas de antelación a la sesión (art. 155. 5 RPG). En Castilla y León, las preguntas que consideren de actualidad los procuradores para ser incluidas en la primera sesión plenaria que se celebre deberán ser presentadas con la antelación que fije la mesa (art. 150, II RCCL).

También tienen una tramitación acelerada las preguntas a los presidentes de los ejecutivos autonómicos. Así, en Valencia se presentan con cuarenta y ocho horas de antelación a la sesión en que se vaya a desarrollar la comparecencia (Resolución del Presidente de las Cortes 3/III, de 18 de septiembre de 1994, punto primero). El texto de las preguntas será objeto de reproducción y reparto, como mínimo veinticuatro horas antes de que la comparecencia (punto sexto). En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el *síndic*⁸²³, contestará el presidente del gobierno. Puede haber réplica y dúplica. Los tiempos se repartirán por el presidente de las cortes, sin que en total el desarrollo supere cinco minutos. La comparecencia sólo dura treinta minutos (art. 163. 1 RCV). La pregunta del grupo parlamentario más numeroso se desarrolla en primer lugar, interviniendo por último el portavoz del grupo mixto (punto octavo .1 de la citada Resolución), preferencia que es más que discutible, si tenemos en cuenta que el grupo mayoritario apoya, habitualmente, al sujeto pasivo de la pregunta. Si no ha dado tiempo a que se desarrollen todas las cuestiones presentadas, la siguiente sesión se inicia con las que quedaron pendientes, siempre que el o los *síndics* afectados manifiesten que desean su mantenimiento (puntos octavo .1 y 2 y décimo).

En las comunidades autónomas de Extremadura y Valencia se recogen preguntas que a la vez son urgentes y al presidente del gobierno. Las asambleas de Andalucía, Asturias y Cataluña introducen las preguntas al presidente, pero no se califican como de actualidad. Los plazos, por ello, no se reducen significativamente. Las Cortes de Castilla y León, finalmente, recogen las preguntas de actualidad sin exigir que siempre sean respondidas por el presidente del ejecutivo.

Como señala MARCO MARCO (1998: 286), la pregunta al presidente del ejecutivo, al requerir que sea de interés general, se aleja del campo de la pregunta para introducirse en el de la interpelación. Ello se agrava cuando los reglamentos que prevén este tipo de actos consideran como sujetos activos de los mismos a los síndicos o portavoces de los

⁸²³ Según FERNÁNDEZ MIRALLES, S. (1998: 124), el planteamiento de la pregunta, en la práctica, no responde al calificativo de escueto.

grupos parlamentarios (Valencia, Asturias y Andalucía) o incluso al propio grupo como tal (Aragón) “olvidando así que las preguntas constituyen una facultad fundamentalmente individual” - MARCO (1998: 287)-. Sólo en La Rioja se atribuye a los parlamentarios individuales la posibilidad de realizar este tipo de preguntas (art. 123. 4 RDGR).

Todo este cúmulo de semejanzas entre las preguntas al presidente y las interpellaciones hacen afirmar a MARCO MARCO (1998: 288) que “nos encontramos ante un híbrido, a caballo entre las preguntas, las interpellaciones y las informaciones. Estamos ante un *tertium genus*”.

En Andalucía las preguntas dirigidas al presidente de la comunidad se denominan “de interés general” (art. 159. 1 RPA). Título evidentemente desafortunado ya que parece obviar la esencial diferencia entre pregunta e interpellación. En todo caso, a pesar del nombre, estas preguntas de actualidad no son otra cosa que preguntas al presidente de la Junta dirigidas por los presidentes o los portavoces de los grupos parlamentarios (art. 159. 1 RPA). Los escritos han de dirigirse a la mesa de la cámara y deberán estar presentados en el registro de la asamblea antes de que comience la sesión de la junta de portavoces en la que se fije el orden del día del pleno (art. 159. 2 RPA).

En La Rioja, el art. 123. 4 RDGR establece: “Durante el período ordinario de sesiones y en su caso, en período extraordinario, el Presidente del Gobierno regional comparecerá en la última sesión plenaria de cada mes para contestar a preguntas que los Diputados formulen sobre hechos, situaciones, informaciones y temas de actualidad que tengan relevancia política, interés e importancia regional. El número máximo de preguntas al Gobierno será de cinco en cada Pleno distribuidas de manera proporcional a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. Las preguntas para ser incluidas en el orden del día deberán ser comunicadas al Presidente del Gobierno al menos con cuarenta y ocho horas de antelación. La admisión a trámite la decidirá el Presidente de la Cámara según la entidad de las mismas y de su decisión dará cuenta a la Mesa. El tiempo de sustanciación de cada pregunta será de cinco minutos”.

Las preguntas urgentes, en principio, serían más susceptibles de tratamiento en comisión ya que, en palabras de ARCE JANÁRIZ (1995: 116), “puestos a satisfacer la urgencia, las Comisiones son más ágiles que el Pleno (...), primero porque el Pleno es único y las

Comisiones son varias y luego, pero por lo mismo, porque los órdenes del día de éstas no están saturados como suele estarlo el del Pleno”⁸²⁴.

A favor de la exclusividad del pleno en el conocimiento de este tipo de cuestiones, podemos señalar que el atributo de urgencia hace suponer el de relevancia en la gran mayoría de las preguntas⁸²⁵.

Es frecuente que las preguntas de actualidad o interés general e incluso las preguntas al presidente se reserven al pleno. No pueden desarrollarse en comisión. Tal circunstancia requiere una explicación:

a) En cuanto a las preguntas de actualidad o interés general es precisamente tal carácter el que avala su reserva plenaria.

b) Las preguntas que contesta el presidente se desarrollan en pleno para que tengan la máxima publicidad. Elemento ínsito, como sabemos (véase p. 70 del presente trabajo), al control parlamentario⁸²⁶.

III.1.2.2.2. En comisión

La existencia de preguntas en comisión es una innovación introducida por los reglamentos de las cámaras italianas (arts. 133. 1 RCI y 147 RSI)⁸²⁷.

En defecto de otra indicación, si se formula una pregunta para que reciba respuesta oral, ésta tendrá lugar en la comisión correspondiente por la materia (arts. 187 RCD, 161 RS y 147 RSI)⁸²⁸. En la Cámara de los Diputados de Italia, sin embargo, tal presun-

⁸²⁴ VÍRGALA FORURIA, E. (1993: 83) aboga porque en el Parlamento Vasco se puedan realizar “preguntas urgentes en Comisión, que partiendo de un cupo restringido por parlamentario, permitiera la inclusión de preguntas en la siguiente sesión de la Comisión, sin que sea necesario el transcurso del pazo establecido para las preguntas ordinarias”.

⁸²⁵ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1997a: 311, n. 63). Decimos en la mayoría y no siempre porque puede haber preguntas urgentes que tengan tal carácter sólo “porque el estado del asunto sobre el que versa pueda, con independencia de su importancia, modificarse antes de que transcurran los plazos de las preguntas ordinarias”, ARCE JANÁRIZ, A. (1995: 116).

⁸²⁶ ARCE JANÁRIZ, A. (1995: 115 y 116) justifica la reserva del pleno en este caso en que el presidente del ejecutivo sólo responda ante el órgano supremo del legislativo (“dignidad por dignidad”).

⁸²⁷ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 78) y TOSI, S. (1974: 340). Este último añade: “*In tal modo le richieste vertenti su argomenti settoriali o tecnici potranno essere dirottate dall’aula alla sede ristretta, permettendone un più celere disbrigo*”.

⁸²⁸ También en las comunidades autónomas: arts. 157 RPA, 190 RCA, 212 RJGPA, 157 RPIB, 157 RPCN, 154 RPCT, 188. 2 RCCM, 155. 1 RAE, 154 RPG, 192. 3 f) RAM, 137. 1 RM, 186 RPFN, 142 RPV, 148 RCV y 152 RCCL.

ción no existe puesto que el diputado tiene que señalar expresamente que quiere preguntar en comisión para que así se tramite (art. 133. 1 RCI).

A nuestro juicio es preferible la primera opción ya que descarga de trabajo al pleno y permite una más adecuada respuesta técnica en comisión⁸²⁹. Ello favorece también que se desarrollen en pleno las preguntas que revistan mayor interés. De esta manera, como señala RIDAURA MARTÍNEZ (1989: 698), se agiliza y se hace más eficaz el trabajo de la cámara.

El plazo que media entre la presentación de una pregunta y la posibilidad de su inserción en el orden del día de una comisión varía. Es de siete días en el parlamento estatal español desde su publicación (arts. 189. 1 RCD y 168. 1 RS). También, arts. 159. 1 RPIB, 190. 1 RCCM, 156. 1 RPG, 150. 1 RCV y 154. 1 RCCL. Desde su traslado al gobierno, dicen el RPCN (art. 159. 1) y el RPV (art. 145. 1).

Quince días es el plazo en el Parlamento italiano (arts. 133. 3 RCI y 152. 1 RSI). Cinco días en Cantabria (art. 156. 1 RPCT), Aragón (art. 194. 1 RCA), La Rioja (art. 124. 1 RDGR) y Navarra (art. 189. 1 RPFN). En Murcia, el plazo para responder la pregunta es de diecisiete días (art. 138. 2 RM).

En Navarra se prevé: “La Diputación Foral podrá solicitar, motivadamente, en cualquier momento y por una sola vez respecto de cada pregunta, que sea pospuesta para el orden del día de la siguiente sesión. Remitida la solicitud, la Mesa de la Cámara, previa audiencia de la Junta de Portavoces, resolverá sobre la misma” (art. 189. 3 RPFN). También en Murcia el consejero, motivadamente, puede solicitar de la mesa la ampliación del plazo para responder (art. 138. 6 RM).

Del mismo modo, el Reglamento de las Cortes de Castilla y León (art. 154. 2) prevé que se abra un turno en el que los procuradores de la comisión puedan solicitar aclaraciones sobre el tema de la pregunta, que serán contestadas de forma conjunta.

En cuanto al desarrollo, las intervenciones suelen ser más largas. Ello se debe a que, en principio, las materias que son objeto de pregunta en comisión tienen una naturaleza más técnica o detallada. Es lógico, por tanto, que los tiempos de exposición y respuesta se alarguen. Precisamente por ello es criticable que la duración de la exposición de la pregunta y su contenido en la Comisión de Control de RTVE se remita a la de las preguntas en pleno. Además, como bien han visto GARRORENA MORALES y MONTORO

⁸²⁹ Coincide SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 128 y 129).

FRAGUAS (1990: 126), tal norma, introducida por Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados, vulnera el principio de jerarquía normativa puesto que es contraria a la Disposición Final 5ª RCD, que prescribe que estas preguntas serán contestadas con sujeción a “las mismas normas que en el presente Reglamento se establece para las preguntas al Gobierno”.

En el País Vasco, Galicia, Valencia, Cataluña y Andalucía, la comparecencia (y la consiguiente asunción del rol de sujeto pasivo de preguntas) de los directivos de los entes públicos de radio y televisión está reservada a la comisión correspondiente. Como escribe ARCE JANÁRIZ (1995: 118), la “reserva se explica (...) por la especialización -y con ella la eficacia- que se pretende (...) para el control, como lo prueba el que la reserva no se hace a favor de cualquier Comisión, sino de una prefijada”.

Asimismo, en Asturias y en Aragón el tiempo es idéntico para las preguntas en pleno y en comisión (arts. 215. 2 RJGPA y 194. 2 RCA).

En cuanto a la exposición de las preguntas ordinarias, puede durar diez minutos y las segundas intervenciones (réplica y dúplica) cinco (arts. 189. 2 RCD y 168. 2 RS). También en las comunidades autónomas (así, arts. 159. 3 RPIB, 156. 2 RPCT, 155. 2 RAE, 156. 3 RPG, 124. 2 RDGR, 189. 2, I RPFN, 150. 2 RCV, 154. 3 RCCL). En Castilla La Mancha también se amplían los plazos, que son de siete minutos por cada intervención (art. 190. 2 RCCM). En la Asamblea de Madrid, en el Parlamento andaluz y en el Parlamento canario la duración se alarga hasta los diez minutos en su globalidad (arts. 196. 1 RAM, 160. 3 RPA y 159. 2 RPCN).

La Cámara Baja italiana no amplía el tiempo de las intervenciones (art. 133. 3 RCI). Tampoco el Parlamento vasco.

En Navarra se prevé que, tras la respuesta, pueda hacer uso de la palabra “un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquél de quien proceda la pregunta, por un tiempo de cinco minutos para fijar su posición” (art. 189. 2, II RPFN).

En el Congreso se establece que, finalizado un periodo de sesiones, las preguntas que exigían respuesta oral en comisión y quedaron pendientes, se tramiten como preguntas con respuesta por escrito a contestar antes del inicio del siguiente periodo de sesiones (art. 189. 3 RCD)⁸³⁰.

⁸³⁰ También arts. 155. 3 RAE, 124. 3 RDGR, 197 RAM, 189. 4 RPFN, 145. 3 RPV y 150. 3 RCV. En Canarias no se establece plazo para responder (art. 159. 3 RPCN). La respuesta se producirá dentro de

En Aragón se permite que el parlamentario mantenga la oralidad de la pregunta si así lo manifiesta en un plazo no superior a los tres días desde la finalización del período de sesiones. La pregunta será respondida en la diputación permanente (art. 166). De esta forma no se altera el deseo del parlamentario de que la pregunta se conteste oralmente⁸³¹. De acuerdo con ARCE JANÁRIZ (1997a: 306), sin embargo, convendría precisar que “si, expirado el mandato de la Cámara, pudiera tener algún sentido en casos excepcionales, lo pierde, sin embargo, entre los períodos de sesiones, en los que pueden celebrarse sesiones extraordinarias”.

El Senado italiano regula que las preguntas en comisión se desarrollen durante los primeros cuarenta minutos de cada sesión. Las restantes se posponen hasta la sesión siguiente (art. 152. 3 y .4 RSI).

En Italia, se ha llegado a prorrogar el mandato de las cámaras disueltas para tramitar preguntas urgentes⁸³².

El aplazamiento que el gobierno puede solicitar para las preguntas orales en el pleno del Senado se extiende a las desarrolladas en comisión puesto que la NIPresS de 9 de diciembre de 1998 (disposición quinta) prohíbe expresamente que se pueda aplazar cuando la pregunta es trasladada para su respuesta en comisión por la falta de contestación de la pregunta original escrita. Hay que entender *a sensu contrario*, pues, que en los demás casos sí se permite el aplazamiento. También el gobierno puede diferir la respuesta (indicando el motivo y señalando el día en el plazo de un mes en que contestará) en las comisiones de la Cámara de los Diputados de Italia (art. 133. 3 RCI).

En la Cámara de los Diputados italiana se pueden desarrollar preguntas urgentes en comisión, lo cual sucede dos veces al mes, normalmente los jueves (art. 135 ter .1 RCI). Se presentan por un diputado de la comisión por cada grupo y a través de un representante de éste (de nuevo la prevalencia del grupo sobre el parlamentario individual) antes de las doce horas de la víspera del día previsto para este tipo de preguntas (art. 135 ter .2 RCI). Tienen que consistir en una sola cuestión, formulada clara y concisamente, sobre una materia que esté en el ámbito de la comisión y caracterizada por la urgencia o por la

los veinte días siguientes a la finalización del período de sesiones en Cantabria (art. 156. 3 RPCT). Quince días se otorga en Aragón (art. 195 RCA). En Murcia la pregunta pasa a la siguiente reunión de la comisión (art. 138. 5 RM).

⁸³¹ Cfr. RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 698).

⁸³² Cfr. CARO, C. DE (1994: 243).

especial actualidad política (art. 135 ter . 3 RCI). El sujeto activo la desarrolla durante un minuto. El sujeto pasivo responde por no más de tres minutos y la réplica, que puede ser del sujeto activo o de otro diputado de su grupo, puede alargarse dos minutos (art. 135 ter .4 RCI).

III.1.2.3. Pregunta con respuesta escrita

El sujeto activo elige el tipo de pregunta que plantea. Puede ser con respuesta oral, en pleno o en comisión, o con respuesta escrita⁸³³.

En defecto de indicación se entiende que solicita respuesta escrita⁸³⁴. Como vemos, se priman las preguntas que no ocupan tiempo parlamentario.

El Reglamento de la Cámara de los Diputados permite al interrogante que señale que pretende respuesta escrita incluso después de haber presentado la pregunta como oral (art. 134. 1 RCI)⁸³⁵.

Este tipo de preguntas suelen aplicarse a cuestiones de carácter esencialmente técnico o de precisión⁸³⁶.

El RANF (art. 139. 2) señala que “las preguntas escritas deben ser sumariamente expuestas y limitarse a los elementos estrictamente indispensables para la comprensión de la cuestión”.

El *Riksdag* sueco es la única Asamblea de la Unión Europea que no permite presentar preguntas que soliciten respuesta escrita⁸³⁷.

El Reglamento de Murcia (art. 139. 2 b y c) posibilita que el autor de una pregunta que demanda respuesta escrita la transforme en oral en pleno, siempre que haya podido

⁸³³ Es insólita la previsión de la Ley de la República Checa 90/1995, de 19 de abril, de Normas de Procedimiento de la Cámara de los Diputados, en la cual se faculta al gobierno para responder a su elección a una pregunta oralmente o por escrito, citada en OSÉS ABANDO, J. (1998: 62, n. 15).

⁸³⁴ Así, en el Parlamento español (art. 187 RCD y 161 RS) y en el Senado italiano (art. 145. 2 RSI). En cuanto a nuestras comunidades autónomas: arts. 157 RPA, 190 RCA, 212 RJGPA, 157 RPIB, 157 RPCN, 154 RPCT, 188. 2 RCCM, 153 RAE, 154 RPG, 122 RDGR, 192. 3 f) RAM, 137. 1 RM, 186 RPFN, 142 RPV, 148 RCV y 152 RCCL.

⁸³⁵ La Constitución italiana sólo hace referencia a la actividad rogatoria en la Disposición Transitoria y Final XVII, IV. Al regular el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, prescribe: “*I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta*”.

⁸³⁶ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 68) y GÓMEZ DE LAS ROCES, H. (1987: 1291).

⁸³⁷ Cfr. MATTSON, I. (1994: 277) y RAUINO, T. (1996: 358).

llegar a conocimiento del consejo de gobierno hasta cuarenta y ocho horas antes de la sesión.

El plazo más común del que disponen los ejecutivos para responder las preguntas es de veinte días desde su publicación (arts. 190. 1 RCD, 169. 1 RS y 153. 1 RSI). También en numerosas comunidades autónomas (arts. 161. 2 RPA, 160. 1 RPIB, 160. 1 RPCN, 157. 1 RPCT, 191. 1 RCCM, 156. 1 RAE, 157. 1 RPG, 198. 1 RAM, 151. 1 RCV y 155. 1 RCCL). Desde su traslado al gobierno en el País Vasco (art. 146. 1 RPV). El plazo es de quince días desde la publicación en Aragón (art. 196. 1 RCA), La Rioja (art. 125 RDGR) y Navarra (art. 190. 1 RPFN). Quince días desde el traslado al gobierno en Asturias (art. 216. 1 RJGPA). En Murcia el plazo es de diecisiete días desde el envío del texto al gobierno (art. 138. 3 RM). En este foro, además, el consejero puede solicitar motivadamente de la mesa la ampliación del plazo para responder (art. 138. 6 RM).

El plazo se alarga hasta las seis semanas en el Parlamento Europeo (art. 44. 6 RPE). Existen, sin embargo, las llamadas preguntas prioritarias, que requieren respuesta inmediata y no obligan a realizar investigaciones detalladas (sobre el cumplimiento de estos extremos decidirá el presidente). El plazo para responder a estas preguntas es la mitad del ordinario, es decir, tres semanas. Cada diputado podrá formular una pregunta prioritaria al mes (art. 44. 5 y . 7 RPE).

En el Congreso este plazo puede prorrogarse hasta veinte días más, previa petición motivada del gobierno y por acuerdo de la mesa (art. 190. 1 RCD).

También arts. 161. 2 RPA, 160. 1 RPCN, 156. 1 RAE, 157. 1 RPG, 198. 1 RAM, 151. 1 RCV y 155. 1 RCCL. El plazo de la prórroga es tan sólo de seis días en Asturias (art. 216. 1 RJGPA). Un máximo de ocho días en Aragón (art. 196. 1 RCA) y La Rioja (art. 125 RDGR). Diez días en Baleares (art. 160. 1 RPIB). En este precepto, además, se prevé que “la respuesta, sin perjuicio de su publicación, será trasladada al Diputado preguntante”.

OLLERO (1997: 216) señala que “la realidad (...) es que el Gobierno no sólo incumple habitualmente tal plazo sino que jamás solicita la preceptiva -y motivada- prórroga”.

Los ministros británicos suelen responder en el plazo de una semana. Además, los parlamentarios pueden seleccionar una pregunta como prioritaria, estableciendo la fecha

en que desean la respuesta⁸³⁸. En todo caso, el gobierno nunca dispone de menos de tres días para responder⁸³⁹.

En el Senado italiano, el gobierno puede declarar, indicando los motivos, que no puede responder o que debe diferir la respuesta a otro día determinado (art. 153. 1 en relación con 148. 3 RSI).

En el Parlamento francés el plazo para contestar es de un mes (arts. 139. 5 RANF y 75. 1 RSF) y se admite una prórroga de igual duración en razón de la eventual dificultad técnica de la pregunta. El ministro puede declarar por escrito que el interés público le impide responder (arts. 139. 6 RANF y 75. 2 RSF)⁸⁴⁰. Tal posibilidad de prórroga, en principio excepcional, es utilizada de forma sistemática por los ministros. De esta manera prácticamente siempre disponen de dos meses para contestar las preguntas que solicitan respuesta escrita⁸⁴¹. En cuanto al interés público que impide responder al ministro, se trata de un concepto jurídico indeterminado, como lo demuestra la utilización variable que de esta facultad hace cada ministerio⁸⁴².

RENOUX y VILLIERS (1994: 966 y 967) consideran que la posibilidad de invocar razones de interés público que impidan contestar al gobierno ha caído en desuetudo. La otra variante, sin embargo, se utiliza frecuentemente. El gobierno en muchas ocasiones comunica que existen dificultades materiales que le han impedido reunir la documentación técnica necesaria para responder.

En el *Bundestag* las preguntas que pretendan respuesta escrita han de presentarse no más tarde del viernes a las once horas para que sean contestadas hasta el jueves de la semana siguiente⁸⁴³. Como vemos, el plazo es brevísimo.

Es peculiar la norma castellano-manchega que permite dejar en suspenso el plazo de veinte días “al finalizar el período de sesiones, reanudándose el cómputo al inicio del

⁸³⁸ Práctica introducida por el Parlamento Europeo en 1994 para presionar a la Comisión para que conteste rápidamente, cfr. RAUINO, T. (1996: 360).

⁸³⁹ Cfr. NORTON, P. (1993b: 97).

⁸⁴⁰ Cfr. GUCHET, Y. (1994: 209).

⁸⁴¹ Cfr. AMELLER, M. (1964: 71).

⁸⁴² Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 240).

⁸⁴³ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 76).

siguiente período” (art. 191. 1 RCCM). De esta forma la respuesta llega demasiado tarde como para que siga siendo interesante.

La respuesta se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales⁸⁴⁴, antecedida de la pregunta⁸⁴⁵. Del mismo modo en la Asamblea Nacional francesa (art. 139. 4 y .5 RANF).

En la Cámara de los Lores existe la sorprendente peculiaridad de permitir debatir las preguntas que soliciten respuesta escrita⁸⁴⁶. El autor de la pregunta es, precisamente, el único que no puede participar en tal debate con el miembro del gobierno⁸⁴⁷.

Si el ejecutivo no ha respondido en el plazo establecido, numerosos ordenamientos permiten al parlamentario que solicite al presidente de la cámara la conversión de la pregunta en oral, a responder en la siguiente sesión de la comisión competente por razón de la materia. Así sucede en el parlamento estatal español (arts. 190. 2 RCD y 169. 2 RS)⁸⁴⁸, la Cámara Baja italiana (art. 134. 2 RCI), el Senado francés, aunque sin especificar que sea en comisión (art. 75. 3 RSF) y en el Parlamento Europeo (art. 44. 4 RPE).

También en algunas comunidades autónomas (arts. 157. 2 RPCT, 198. 3 RAM y 146. 2 RPV).

En el Congreso de los Diputados (art. 190. 2 RCD) se especifica que el presidente *debe* ordenar tal tramitación una vez que el preguntante así lo pida. Así sucede en Andalucía (161. 3 RPA), Aragón (art. 196. 2 RCA), Asturias (216. 2 RJGPA), Baleares (160. 2 RPIB), Canarias (160. 2 RPCN), Castilla La Mancha (191. 2 RCCM), Extremadura

⁸⁴⁴ En Inglaterra, en el *Hansard* (Diario de Sesiones de la Cámara de los Comunes). También en el Senado italiano (art. 153. 3 RSI).

⁸⁴⁵ Así en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (art. 44. 3 RPE). Como dice AMELLER, M. (1964: 23), el hecho de que se otorgue publicidad a las preguntas y a las respuestas con procedimiento escrito “*présente le double avantage de faire savoir aux électeurs que leurs préoccupations ne sont pas méconnues, et d’obliger l’administration à prendre ouvertement position*”. Como instrumento de control parlamentario y no sólo de información, la publicidad es esencial ya que “*les questions écrites n’intéressent pas exclusivement les membres qui les formulent et les Ministres qu’elles visent; elles intéressent les Chambres entières, les électeurs et l’opinion publique en général*”, AMELLER, M. (1964: 38).

⁸⁴⁶ “*One is usually taken at the end of a sitting, allowing peers to have a short debate*”, NORTON, P. (1993b: 57).

⁸⁴⁷ Cfr. SHELL, D. (1993: 152).

⁸⁴⁸ La NIPresS de 9 de diciembre de 1998 (Punto cuarto) ha establecido para nuestra Cámara Alta que, transcurrido el plazo previsto de respuesta sin haberse producido ésta, “la pregunta deberá ser necesariamente incluida en el orden del día de la primera sesión de la Comisión que se convoque”.

(156. 2 RAE), Galicia (157. 2 RPG), La Rioja (126 RDGR), Navarra (190. 2 RPFN), Valencia (151. 2 RCV) y Castilla y León (155. 2 RCCL).

En el Bundestag el plazo que tiene el gobierno para responder es brevísimo (una semana). Transcurrido éste, “el diputado que formuló la pregunta correspondiente podrá exigir que su pregunta sea contestada oralmente en la primera hora de preguntas de la semana de sesiones que siga al vencimiento del plazo. Esta pretensión se hará valer dirigiéndose al Presidente de la Dieta Federal (Secretaría del Parlamento), a más tardar, hasta las doce horas de la víspera del día en que se celebre la hora de preguntas correspondiente. En el caso de que la pregunta haya sido contestada mientras tanto por escrito, el diputado que formuló la pregunta sólo podrá preguntar por qué la contestación no fue dada dentro del plazo semanal” (Anexo 4. 15 RBT).

En Francia, se hacía un recordatorio o rellamada (*rappel*) a los ministros negligentes en el Diario Oficial de la Cámara correspondiente (art. 138 RANF). Tal previsión ha sido derogada⁸⁴⁹.

La Asamblea Nacional francesa ya no prevé la transformación de la pregunta escrita no respondida en oral. Tal posibilidad se suprimió el 26 de enero de 1994⁸⁵⁰. Se sustituyó por la facultad de que los grupos parlamentarios seleccionen, entre las preguntas escritas no respondidas en dos meses, las que estimen convenientes. Las elegidas se llaman *signalées* y el gobierno las responderá en diez días⁸⁵¹.

El sistema de transformación en pregunta oral continúa en el Senado francés⁸⁵².

Los parlamentarios franceses utilizan a menudo el procedimiento del *rappel au règlement* para protestar contra las dilaciones de las respuestas indebidas⁸⁵³.

En el Senado italiano existen dos posibilidades: que se trate como pregunta oral en pleno o en la comisión competente por razón de la materia (art. 153. 2 RSI).

⁸⁴⁹ Cfr. AMELLER, M. (1964: 71).

⁸⁵⁰ Cfr. RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 967).

⁸⁵¹ Cfr. GUCHET, Y. (1996: 176).

⁸⁵² Cfr. GUCHET, Y. (1996: 175).

⁸⁵³ La apelación al reglamento es descrita de la siguiente manera por RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 970): “*les parlementaires font observer que les dispositions du Règlement de leur Assemblée n’ont pas été, ou, ne sont pas observées. Mais les rappels au Règlement ayant toujours priorité sur la questions principale, le risque est que cette procédure soit utilisée à d’autres fins: pour faire obstruction, pour devancer son tour de parole ou pour la prendre (ou la reprendre) dans un débat, ou pour paralyser la discussion d’un texte*”.

En el Senado español, la contestación remitida por el gobierno con posterioridad al plazo de veinte días no impide ni la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del texto ni su conversión en pregunta para respuesta oral en comisión (NIPresS de 9 de diciembre de 1998, disposición segunda).

En la Asamblea Regional de Murcia la pregunta que solicitó respuesta escrita y que no la haya recibido en plazo, se transformará en pregunta oral, pero no en comisión, sino en pleno en la sesión de preguntas a todo el consejo de gobierno (art. 139. 2. b) RM).

En opinión de BLAMONT (1950: 391) está claro que no debe quedar sin sanción la falta de respuesta a una pregunta escrita. Se muestra, sin embargo, contrario a la solución de transformarla en pregunta con respuesta oral. Así, afirma que “esta ampliación no es del interés ni de la Administración que, ya que tiene la culpa, nada ganará con la publicación de un debate, ni del Parlamento, que deberá consagrar una parte de su tiempo a un asunto de reducido interés”⁸⁵⁴.

Además, estas preguntas transformadas hace tantos meses que se han realizado, que han perdido buena parte de su eficacia fiscalizadora (si no toda) cuando finalmente se responden por el procedimiento oral. GÓMEZ DE LAS ROCES (1987: 1291) señala acertadamente que tal transformación, además de un nuevo retraso, conlleva “una distorsión de la voluntad del preguntante que lo que deseaba obtener era una respuesta escrita en la que, obviamente, es más exigible el rigor y la precisión”⁸⁵⁵.

En Francia, las preguntas no respondidas caducan con la legislatura⁸⁵⁶. Esta solución tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Entre las primeras está que el gobierno podría cambiar tras las elecciones y que la respuesta podría, entonces, ser no sólo extemporánea, sino imposible. El inconveniente es que el derecho individual a la pregunta se ve conculcado. Ni siquiera se pregunta al autor si la desea mantener.

Por último, conviene anotar que los componentes de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Nacional francesa dirigen en el mes de junio de cada año un cuestionario escrito a cada ministro. Tanto el hecho de que tal procedimiento poco tiene que ver con el

⁸⁵⁴ “*Cette amplification n'est de l'intérêt ni de l'Administration qui, puisqu'elle a tort, ne gagnera rien à la publicité du débat, ni du Parlèment, qui devra consacrer une partie de son temps à une affaire de faible intérêt*”.

⁸⁵⁵ De acuerdo, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 161, n. 97).

⁸⁵⁶ Cfr. RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 966).

de las preguntas escritas como su propia finalidad (acumular datos de cara al dictamen que la citada comisión ha de presentar en otoño, antes del debate de la ley de presupuestos), nos permiten calificar este cuestionario como instrumento de información y no de control parlamentario⁸⁵⁷.

⁸⁵⁷ Cfr. AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1996: 239).

III.2. LA INTERPELACIÓN

En este apartado no habrá referencias al Derecho parlamentario francés dado que la interpelación no se contempla allí como instrumento de control. Debido a las razones históricas expuestas (pp. 142 a 146), el único medio individual para fiscalizar al gobierno es la pregunta⁸⁵⁸. El término *interpelación* se equipara, sin lugar a dudas, con la moción de censura⁸⁵⁹. El art. 156. 1 RANF señala: “El diputado que desee interpelar al Gobierno informará de ello al Presidente de la Asamblea en el transcurso de una sesión pública y añadirá a su demanda una moción de censura”⁸⁶⁰.

Como señalan MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 797), “solamente el deseo semántico de querer mantener un medio de control de específico origen francés puede justificar que se cite a las interpelaciones en el Reglamento de la Asamblea Nacional, no obstante haber perdido su función en la realidad parlamentaria”.

Ello ha determinado que lo que en Italia, Alemania y España se conoce como interpelación haya tenido que asumir en Francia la forma de preguntas orales con debate.

Otra consecuencia se refleja en que en la actualidad la pregunta (incluso la escrita -art. 139. 1 RANF-) puede versar en Francia sobre materias de política general.

Por último, la asunción del campo de la interpelación, tal y como la conocemos, p. ej., en España, por parte de la pregunta no es total. La pregunta oral con debate no puede venir seguida de una moción. De ahí que SANTAOLLA LÓPEZ (1978: 72) califique aquella de “figura incoherente e híbrida”. A pesar de que la posibilidad de plantear una

⁸⁵⁸ CHANTEBOUT, B. (1998: 581) resalta que “*dans les régimes parlementaires, le Parlement exerce sa fonction de contrôle sur l'action gouvernementale par quatre moyens principaux: les questions, les interpellations, les commissions d'enquête et de contrôle, et enfin la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Condamnant la pratique de l'interpellation jugée trop dangereuse pour la stabilité gouvernementale, la Constitution de 1958 n'a retenu que trois de ces formes de contrôle, en tentant d'ailleurs de privilégier la plus anodine c'est-à-dire celle des questions*”.

⁸⁵⁹ Cfr. CASELLA, R. (1999: 412, n. 41).

⁸⁶⁰ En la página de internet de la propia Asamblea Nacional se recoge: “*Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, enfin, la survivance d'une procédure d'interpellation du Gouvernement. Mais il ne s'agit plus, comme sous la IIIème et la IVème République, de permettre à un député, agissant de manière individuelle, de mettre en cause de manière impromptue et sans formalisme la responsabilité du Gouvernement. Il est, en effet, exigé qu'une motion de censure répondant aux conditions de recevabilité exposées ci-dessus soit jointe à la demande d'interpellation. Cette procédure ne constitue donc plus qu'une modalité particulière de dépôt des motions de censure, qui a pour seule conséquence pratique de donner à l'auteur de la motion une priorité dans la discussion de celle-ci*”, <http://www.assemblee-nat.fr/5/5da.html>, consultado el 14 de abril de 1999. En palabras de AMELLER, M. (1964: 143), “*l'interpellation se dissout (...) totalement dans la motion de censure*”.

moción venía permitida por el RANF de 1958, el Consejo Constitucional la prohibió un año después. El art. 48, I CF otorga prioridad al gobierno en la fijación del orden del día. Ello, en la interpretación del Consejo Constitucional (Decisión de 17, 18 y 24 de junio de 1959) va a impedir que tras una pregunta con debate se pueda llegar a presentar una moción. Se prohíbe toda posibilidad de votación tras la sesión de preguntas. La estabilidad del gobierno es, claramente, el objetivo.

La influencia francesa en la elaboración de los sucesivos reglamentos del Parlamento Europeo ha provocado que éste desconozca las interpelaciones. De nuevo encontramos en su lugar a las preguntas orales con debate. También en el ámbito europeo éstas recogen de la interpelación la existencia de un debate en pleno, pero se prohíbe la votación de resoluciones⁸⁶¹.

III.2.1. ELEMENTOS

III.2.1.1. Objeto

La interpelación se caracteriza porque su objeto:

a) Versa sobre los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo (arts. 181. 1 RCD y 136. 2 RCI)⁸⁶².

Es interesante comentar el término *propósitos* puesto que parece dar a entender que puede ejercerse un control previo a la actuación del gobierno. Un verdadero control tiene que ser siempre sucesivo a la producción del acto fiscalizado (véase p. 63). Podría parecer plausible, por tanto, la tesis de quienes opinan que la interpelación puede desempeñar dos funciones: control (cuando versa sobre los motivos) e impulso político (cuando lo hace acerca de los propósitos)⁸⁶³.

⁸⁶¹ Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 79) y MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 783).

⁸⁶² Arts. 148. 1 RPCT, 135. 1 RPV y 142. 1 RCV. En Navarra, las interpelaciones versarán sobre la posición, actuaciones o proyectos del gobierno o de alguno de sus departamentos (art. 180. 1 RPFN). En este último sentido también se pronuncia el art. 182 RCA.

⁸⁶³ Así, MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 302). TRENTO BALDINI, E. (1968: 624) defiende también la existencia de “*due tipi di interpellanza a seconda del loro contenuto: le interpellanze a carattere amministrativo concernenti solo gli atti effettivamente compiuti dal Ministro e quelle a carattere politico, che possono riguardare anche le azioni future e non sono quindi necessariamente collegate a fatti concreti*”.

En la Asamblea de Murcia el objeto de la interpelación es la actuación del gobierno en conjunto o las realizaciones de alguna consejería. Se prescinde, por tanto, de cualquier connotación de futuro (art. 142. 1 RM).

A nuestro juicio, sin embargo, la finalidad de la interpelación no es otra que la averiguación de los motivos por los que el gobierno ha hecho, piensa realizar o ha omitido un acto, lo que implica ya una comparación con lo que habría realizado quien interpela. Se cuestionan las medidas que va adoptar (que quizá debería haber puesto en marcha antes) o ya adoptó el gobierno ante un problema de política general.

Es llamativa la previsión alemana con respecto a que las *kleinen Anfragen* “no podrán contener apreciaciones no objetivas ni juicios de valor” (art. 104 RBT).

b) Tiene una nota de generalidad.

Mientras que el art. 181. 1 RCD exige que el contenido de la interpelación verse sobre “cuestiones de política general”⁸⁶⁴, el art. 170. 2 RS utiliza la expresión “política del Ejecutivo en cuestiones de interés general”⁸⁶⁵.

Estas dos expresiones no son, en puridad, sinónimas. Mientras que por política general se entiende las grandes cuestiones del Estado (economía, defensa, asuntos exteriores, derechos humanos), la noción de interés general puede no referirse al ámbito político, se trata de un principio jurídico indeterminado (STC 68/1984, de 11 de junio, FJ Cuarto)⁸⁶⁶.

⁸⁶⁴ Acotando que puede referirse al gobierno o a algún departamento ministerial, por lo que sería admisible una interpelación con una cierta proyección sectorial. También RPA (art. 152. 2), RCA (182), RJGPA (205. 1), RPIB (150. 1), RPCN (151. 2), RPCT (148. 1), RCCM (184. 1), RPC (128. 2), RAE (147. 1), RPG (148. 1), RDGR (116. 1), RAM (200. 1), RPFN (180. 1), RCV (142. 1) y RCCL (146. 1). El art. 135. 1 RPV dice textualmente “determinados aspectos de su política”. El art. 148. 1 RPG habla de “materias de política general o cuestiones de acentuada relevancia”. El RM (art. 142. 1) es el más explícito pues señala que las interpelaciones a los consejeros pueden versar sobre “aspectos o realizaciones concretas de su política”. Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 62).

⁸⁶⁵ El senador tiene que manifestar el objeto de la interpelación de un modo explícito (art. 170. 1 RS). El art. 179 del Anteproyecto del actual RCD precisaba que el objeto de la interpelación era la conducta del gobierno en “cuestiones esenciales de política general”. Suprimido el término *esenciales* en el texto definitivo, la dificultad de distinguir por razón de la materia una pregunta de una interpelación crece.

⁸⁶⁶ “Su definición es competencia del legislador, quien ha de procurar su coincidencia con los fines del propio Estado” -SEIJAS VILLADANGOS, E. (1999)-. Para un análisis más profundo de este principio, véase SÁINZ MORENO, F. (1976: 313 a 332). Como señala OSÉS ABANDO, J. (1998: 51 y 52), el “criterio de la «generalidad» como concepto jurídico indeterminado no es de fácil uso en la práctica porque pueden actuar como vectores contrapuestos el interés de la mayoría (muchas veces plasmado en la composición de la Mesa) y el afán de la oposición por utilizar masivamente las interpelaciones por su mayor trascendencia. Por eso debe exigirse un especial esfuerzo de equilibrio institucional y de lealtad mutua”. Sobre la dificultad de determinar el grado de generalidad de un instrumento de actividad rogatoria, véase FISCHBACH, O. G. (1934: 133 y 134). El interés general es también un requisito de admisibilidad de las cuestiones en el turno de preguntas del Parlamento Europeo (Anexo II, A. 1, II RPE), si bien ello es más lógico teniendo en cuenta que la interpelación no existe en esta cámara.

El Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana es más preciso. Exige que la interpelación atañe a determinados aspectos de la política del gobierno (art. 136. 2 RCI). La Circular del Presidente de la Cámara, de 21 de febrero de 1996, señala que “la interpelación es el instrumento específico para interrogar al Gobierno sobre temas unidos a la dirección política, también sectorial, y sobre las razones de las políticas adoptadas”⁸⁶⁷.

La interpelación en el Senado italiano versa sobre los motivos o propósitos del gobierno en cuestiones de particular relieve o de carácter general (art. 154. 1 RSI).

Esto mismo se deduce del art. 100 RBT. La norma alemana comienza por afirmar que las grandes interpelaciones deben “ir redactadas con claridad y concisión”. Añade, en contradicción con lo anterior, que “podrán ir acompañadas por una breve justificación” que incluso puede estar precedida de la entrega de antecedentes documentales.

En la práctica parlamentaria, sin embargo, la regulación viene a ser interpretada de la misma manera: exigir que la interpelación trate de materias más generales que las preguntas. Ello no significa que éstas versen sobre materias de interés secundario en todo caso, sino que se prohíbe que las preguntas tengan por objeto la política general⁸⁶⁸.

Este es el principal y endeble criterio de distinción entre ambas⁸⁶⁹. Por eso, si no se respeta esta distinción en el contenido, la mesa puede llegar a transformar una interpelación en pregunta (arts. 181. 2 RCD y 170. 3 RS)⁸⁷⁰.

El criterio es laxo, como vemos. Por ello, podemos encontrar interpelaciones en las que es muy difícil encontrar rastros de política o interés general⁸⁷¹. En estos casos, coincidimos con VERGOTTINI (1987: 440, n. 214) en que la ausencia de debate tras la respuesta del gobierno será, en definitiva, lo que diferencie la pregunta de la interpelación.

⁸⁶⁷ En el idioma original: “*l'interpellanza è lo strumento specifico per interrogare il Governo su temi collegati all'indirizzo politico, anche settoriale, e sulle ragioni delle politiche adottate*”.

⁸⁶⁸ En este sentido, BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P. (1926: 608).

⁸⁶⁹ MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 754) resaltan que “con las interpelaciones se ejerce el control en orden al desarrollo del programa político o *indirizzo politico* del partido o coalición de partidos en el poder; pero por medio de las preguntas se persigue la fiscalización del diario administrar de las cosas públicas y de los asuntos concretos de gobierno que constituyen el «pan nuestro de cada día»”. Cfr. VERGOTTINI, G. (1997: 41).

⁸⁷⁰ También en el RPCT (art. 148. 2).

⁸⁷¹ Por ejemplo, la que se presentó en el Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1999 sobre la gestión del quirófano número 11 del Hospital Meixoreiro de Vigo.

En el RAM (art. 200. 2) se establecen cuatro requisitos de la interpelación cuyo cumplimiento ha de comprobar especialmente la mesa al proceder a la calificación y admisión a trámite:

“a) Si el contenido de la incitativa no fuera propio de una interpelación, se comunicará a su autor, para su conversión en pregunta de respuesta oral o por escrito.

b) No será admitida a trámite la interpelación en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.

c) No serán admitidas a trámite las interpelaciones que pudieran ser reiterativas de otra sustanciada en el mismo periodo de sesiones ordinarias.

d) Podrán acumularse a efectos de tramitación las interpelaciones relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí”.

En Canarias, si dos interpelaciones tienen el mismo contenido se aplicará el criterio de prioridad en la presentación, “pudiendo la Presidencia acumular las distintas intervenciones” (art. 152. 3 RPCN).

La problemática se torna más difícil cuando el ordenamiento parlamentario sólo contempla la pregunta, quedando la interpelación al margen. Es el caso de Francia, Inglaterra y el Parlamento Europeo. En estos casos, la pregunta no sólo puede versar sobre asuntos de política general, sino que, cuando así se autorice, puede venir seguida de debate.

En Murcia (art. 142. 1 RM), la interpelación carece de la nota de generalidad que posee en el resto de ordenamientos autonómicos. Ello quizá sea consecuencia de la consideración de la pregunta como solicitud de información. La interpelación vendría así a asumir el papel que en otras asambleas desempeñan tanto la propia interpelación como la pregunta. Precisamente, tal singularidad murciana fue objeto de recurso de amparo por un parlamentario al que le fue inadmitida una interpelación debido a la excesiva generalidad de la cuestión (se pedían explicaciones sobre las medidas que ha adoptado o va a tomar el gobierno sobre la situación de degradación de la sanidad en la región). La STC 225/1992, de 14 de diciembre corrobora lo que aquí sostenemos: “Este concepto, al cual hay que atenerse necesariamente para perfilar el derecho fundamental invocado, difiere del que con el mismo nombre pero otro contenido se encuentra en los reglamentos de los Cuerpos colegisladores integrantes de las Cortes Generales y en el resto de las Asambleas territoriales” (FJ 2). Añade: “Aun cuando este concepto genérico de la inter-

pelación sea el comúnmente aceptado, aquí interesa exclusivamente en el sentido que se le da en la Comunidad de Murcia, como consecuencia de su capacidad de organización y de la consiguiente autonomía de su Asamblea” (FJ 3)⁸⁷².

Para concluir, hay que mencionar que se plantea, en cuanto al objeto de la interpelación, el mismo debate que, referido a la pregunta, hemos visto acerca de las ocasiones en que el contenido discrepe con el sistema constitucional. Nos remitimos a lo señalado al analizar las preguntas (p. 219).

III.2.1.2. Sujetos

III.2.1.2.1. Activo

Al igual que las preguntas, la Constitución española no aclara explícitamente quién puede presentar interpelaciones. Sólo dice que se formularán en las cámaras (art. 111. 1 CE).

En el Congreso pueden presentar interpelaciones los diputados y los grupos parlamentarios (art. 180 RCD)⁸⁷³. En la Cámara Alta española (art. 170. 1 RS), la Cámara de los Diputados italiana y la Asamblea Regional de Murcia (art. 142. 2 RM), sin embargo, solamente pueden hacerlo los parlamentarios individuales⁸⁷⁴. En el Bundestag, las *kleinen Anfragen* deben ir firmadas por algún grupo parlamentario o por el cinco por ciento de los diputados (art. 76. 1 RBT)⁸⁷⁵. En la Cámara de los Diputados italiana las interpe-

⁸⁷² Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998: 303).

⁸⁷³ También en el RJGPA (art. 204), RPIB (149), RPCN (151. 1), RCCM (183), RPC (128. 1), RAE (146), RPG (147), RDGR (115), RPFN (179), RCV (141), RCCL (145) y RPCT (147). Este último vuelve a aclarar que también las diputadas pueden interpelar. En las Cortes de Aragón pueden interpelar los grupos parlamentarios y los diputados, aunque estos últimos han de contar con el “previo conocimiento de su Grupo Parlamentario” (art. 181 RCA). En el Congreso de los Diputados, hasta 1982 las interpelaciones sólo se podían presentar a través de los grupos parlamentarios (art. 125 del Reglamento Provisional), véase LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 174, n. 22). En la actualidad, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 174) estima que en la práctica sólo se usa la vía de los grupos parlamentarios a la hora de presentar interpelaciones.

⁸⁷⁴ De la misma manera en el Reglamento de Ceuta (art. 94. 2), cfr. YANES HERREROS, A. (1998: 264). Para CHUECA RODRÍGUEZ, R. L. (1984: 81, n. 42), el hecho de que las interpelaciones tengan un carácter únicamente individual debilita la figura.

⁸⁷⁵ Cfr. HORN, H. (1998: 91). En el País Vasco, las presentan los parlamentarios individualmente considerados, pero a través de su grupo (art. 134 RPV), cfr. MANCISIDOR ARTARAZ, E. (1989: 183). En la Asamblea de Madrid están legitimados los diputados, “con el visto bueno del Portavoz del respectivo

laciones urgentes no pueden presentarse por parlamentarios individuales, han de impulsarse por los presidentes de los grupos parlamentarios o por, al menos, treinta diputados (art. 138 bis .1 RCI). Se trata de una manifestación más de la hegemonía de los grupos parlamentarios en la vida asamblearia⁸⁷⁶.

Las interpelaciones urgentes en el Senado italiano son presentadas por los presidentes de los grupos parlamentarios, los representantes de los partidos políticos presentes en el grupo mixto (art. 156 bis .1 RSI) o una décima parte de los senadores (art. 156 bis .2 RSI)⁸⁷⁷. En el Senado italiano, cada grupo parlamentario sólo puede presentar una interpelación urgente al mes (art. 156 bis .1 RSI). Cada senador sólo puede firmar seis interpelaciones de este tipo en un mismo año (art. 156 bis .3 RSI).

Como interesante novedad, cabe resaltar que en la Asamblea Nacional de Quebec el derecho a interpelar está reservado a los miembros de la oposición⁸⁷⁸.

La normativa sobre las interpelaciones que se incluyen en cada concreto orden del día sólo discrepa en un punto en los dos reglamentos de las cámaras estatales españolas. Así como el RCD (art. 191) reserva dos horas semanales a preguntas e interpelaciones, en desarrollo del mandato constitucional (art. 111. 1 CE), el RS sólo realiza tal previsión para las preguntas (art. 165).

Tal omisión debe ser calificada como contraria a la norma fundamental puesto que ésta exige que para “esta clase de debate [preguntas e interpelaciones] los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal” (art. 111. 1 CE). En la práctica, las interpelaciones son objeto de deliberación en nuestra Cámara Alta en la misma sesión plenaria que las preguntas, aunque, insistimos, sólo éstas tienen garantizado reglamentariamente un tiempo semanal⁸⁷⁹.

Grupo Parlamentario” y los propios grupos parlamentarios (art. 199 RAM). En este sentido, también el art. 151 RPA.

⁸⁷⁶ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 174, n. 122). En Castilla La Mancha, sin embargo, las interpelaciones urgentes pueden ser presentadas tanto por los grupos parlamentarios como por los diputados (art. 184. 4 RCCM).

⁸⁷⁷ MANZELLA, A. (1995: 313) considera positiva esta nueva posibilidad en que “*le minoranze non conseguono un diritto di decisione ma semmai un diritto alla decisione*”. Véase p. 83 del presente trabajo.

⁸⁷⁸ Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 50), que observa, acertadamente, que tal regulación “no deja de tener su fundamento”.

⁸⁷⁹ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 761 y 762).

En ambas cámaras estatales españolas se trata de favorecer a los grupos parlamentarios y, especialmente, a los mayoritarios, con lo que ello supone para un instrumento que, en principio, está pensado para ejercer el control y la crítica del gobierno⁸⁸⁰.

Así, en el Congreso tienen prioridad los diputados de grupos parlamentarios o éstos directamente que no hayan consumido el cupo que asigna una interpelación por cada diez miembros o fracción de un grupo.

Igualmente en Cantabria, sólo que la proporción es de dos miembros o fracción (art. 149. 3 RPCT). En Baleares, Extremadura, Galicia, Valencia y Castilla y León, la proporción es de tres diputados o fracción (arts. 151. 2 RPIB, 148. 2 RAE, 149. 2 RPG, 143. 2 RCV y 147. 2 RCCL). En La Rioja, es de una interpelación por cada cuatro diputados o fracción (art. 117. 2 RDGR). En el RPV (art. 136. 2) se concede prioridad a las interpelaciones de los grupos parlamentarios que en el período de sesiones no hubieran agotado el cupo resultante de asignar una interpelación por cada cinco diputados o fracción. En Asturias, las “interpelaciones se incluirán en el orden del día por orden de presentación, dando prioridad a las presentadas por Diputados o Grupos que no las hubieran formulado en el mismo periodo de sesiones” (art. 206. 2 RJGPA).

Como criterio complementario se menciona la prioridad de la presentación (art. 182. 2 RCD). También en algunas comunidades autónomas (arts. 151. 2 RPIB, 149. 4 RPCT, 148. 2 RAE, 149. 2 RPG, 117. 2 RDGR, 136. 2 RPV, 143. 2 RCV, y 147. 2 RCCL).

En el caso de interpelaciones urgentes, sólo pueden incluirse dos cada semana y tienen prioridad las que procedan de grupos sobre las que provengan de diputados, así como las suscritas por grupos que no hayan formulado interpelaciones. También se tiene en cuenta el cupo que corresponde a cada grupo con arreglo al criterio de proporcionalidad (ResPresCD de 12 de julio de 1983, disposición cuarta)⁸⁸¹.

En el Senado español, tiene preferencia quien haya hecho menos uso de este instrumento. En caso de igualdad, se opta por el senador que pertenezca al grupo parlamentario.

⁸⁸⁰ Ya nos hemos referido, al hablar de las preguntas (p. 235) a lo inconveniente de esta previsión, que favorece al grupo mayoritario que sostiene al gobierno, cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 174).

⁸⁸¹ Mediante un acuerdo de la junta de portavoces de 1988 se admiten hasta tres interpelaciones urgentes por sesión, cfr. ASTARLOA HUARTE - MENDICOA, I. (1995: 3678). En principio, se preveía que cada moción que trajese causa en una interpelación urgente ocuparía el lugar de una interpelación en el orden del día de la siguiente semana (ResPresCD de 12 de julio de 1983, disposición quinta). A partir del Acuerdo de la Mesa de 13 de enero de 1988 la tramitación de una moción ya no excluye la de una interpelación. Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 248).

rio más numeroso. Subsidiariamente, se aplica el criterio de la fecha de presentación (así, art. 184. 5 RCCM). Un método de selección complementario es el de la urgencia en razón del tema de la interpelación (art. 172 RS).

En el Congreso no cabe la inclusión de más de una interpelación en un orden del día por parte los miembros de un mismo grupo parlamentario o de éste en su conjunto (art. 182. 2 RCD). Igualmente en Cantabria (art. 149. 2 RPCT) y La Rioja (art. 117. 2 RDGR).

En el Senado no puede haber más de dos interpelaciones de un mismo grupo (art. 172 RS). De la misma forma en Extremadura (art. 148. 2 RAE), Galicia (art. 149. RPG), País Vasco (art. 139 RPV) y Valencia (art. 143. 2 RCV). En Baleares y Castilla y León el límite es de tres interpelaciones (arts. 151. 2 RPIB y 147. 2 RCCL).

En la Cámara baja italiana no pueden insertarse en el mismo orden del día más de dos interpelaciones del mismo diputado (art. 137. 3 RCI). En el caso de interpelación urgente, en el mismo mes cada presidente de grupo no puede presentar más de dos y cada diputado sólo una. De la conjunción de los arts. 129. 3 y 137. 3 RCI resulta que un mismo diputado puede desarrollar dos preguntas y dos interpelaciones en la misma sesión. Ello, sin embargo, se ve dificultado por el *Parere della Giunta per il Regolamento* de 2 de marzo de 1982, que introduce dos previsiones suplementarias:

- a) Cada pregunta o interpelación versará sobre cuestiones diferentes.
- b) El diputado no puede sumar los tiempos de intervención inherentes a cada instrumento de actividad rogatoria que utilice.

En Canarias se comienza por establecer que las interpelaciones se incluirán en el orden del día por orden cronológico de presentación, pero se añade: “En el orden del día podrá incluirse una interpelación por cada grupo parlamentario, correspondiendo una más por cada diez diputados que formen parte del grupo” (art. 152. 2 RPCN).

En Navarra, el único criterio es el orden de presentación (art. 181. 2 RPFN).

En Andalucía, se establece un prolijo sistema de selección en el art. 152. 3 RPA:

- a. En cada sesión plenaria se tramitarán, como máximo, tres interpelaciones.
- b. En el caso de haberse presentado más de tres interpelaciones, la determinación de la prioridad se ajustará al siguiente orden:

- Se incluirá en primer lugar la interpelación cuyo aplazamiento hubiese sido solicitado, en su caso, por el Consejo de Gobierno en la sesión anterior.

- Para cubrir el resto del número máximo de interpelaciones por sesión citado, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados del Grupo parlamentario o las de los propios Grupos que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada tres Diputados o fracción perteneciente al mismo.

- En el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente, por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación.

- Si se hubiesen presentado interpelaciones de un Diputado y de su Grupo parlamentario o de varios Diputados de un mismo Grupo, tendrá preferencia la del Diputado que haya formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad.

c. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación presentada por el Portavoz o los Diputados de un mismo Grupo parlamentario.

d. Las interpelaciones presentadas y no admitidas a trámite por exceder del número máximo establecido por sesión plenaria podrán formularse nuevamente para otra sesión posterior, siguiendo el procedimiento establecido en el presente artículo”.

En Aragón, claramente se opta por favorecer al grupo mayoritario, olvidando que el control suele ejercerse por las minorías. Así, el art. 184. 2 RCA dice: “Para la inclusión de las interpelaciones en el orden del día se atenderá, por este orden, a los criterios del número de Diputados de cada Grupo Parlamentario y de prioridad en la presentación”.

En Murcia tenemos que recordar (véase p. 241) que el art. 135 RM establece que “al inicio de cada año legislativo, la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, establecerá el número máximo de iniciativas de control del Consejo de Gobierno que cada Grupo Parlamentario podrá tramitar en cada período ordinario, asegurando una equilibrada participación de los distintos Grupos Parlamentarios”.

Finalmente, la peculiaridad más relevante se contiene nuevamente en el Reglamento de la Asamblea de Murcia. Prevé, al igual que para las preguntas (pp. 228 y 229), que la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano pueda plantear interpelaciones, a la vista de las alegaciones contenidas en los escritos que dirijan a la cámara las personas naturales o jurídicas con residencia en la región⁸⁸².

⁸⁸² Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. (1990: 307).

Como vemos, la intervención del grupo parlamentario es muy amplia en la legitimación activa para presentar interpelaciones. En todo caso, ello es contrario a la misma esencia de esta figura, que se ve transformada en un derecho de ejercicio casi exclusivamente colectivo (sobre ello volveremos en el apartado IV.1.1.6)⁸⁸³.

III.2.1.2.2. Pasivo

La Constitución española (art. 111. 1) nos dice que el “Gobierno y cada uno de sus miembros” son los encargados de responder a las interpelaciones. De la misma manera se pronuncia el RCD (art. 180)⁸⁸⁴. Sin embargo, el RS menciona sólo al gobierno⁸⁸⁵. No cabe duda de que se trata de una utilización de esa expresión en un sentido amplio que abarca también a sus miembros. Primero porque hay que interpretar las normas de acuerdo con la Constitución. Segundo porque se deduce del art. 173. 1 RS, al señalar que “contestará un miembro del Gobierno” que, en buena lógica, será el sujeto pasivo de la interpelación.

Como peculiaridad, en Castilla La Mancha se prevé que las “interpelaciones formuladas al Consejo de Gobierno, a su Presidente o a algún Consejero en particular, podrán ser contestadas por cualquier miembro de aquél” (art. 185. 5 RCCM).

El art. 194. 2 del borrador inicial del Proyecto del vigente RCD establecía que “las interpelaciones que se refieren a la política general del Ejecutivo se contestarán por el Presidente del Gobierno y las que afectaren a la política de un Departamento ministerial, por el ministro correspondiente”. En el texto definitivo no se reserva ninguna clase de interpelación para que la responda el jefe del ejecutivo⁸⁸⁶.

III.2.1.3. Juicio. La moción

Como todo instrumento de control, la interpelación finaliza con un juicio político (véase el apartado I.4.3.). Éste se manifiesta de dos maneras:

⁸⁸³ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 793).

⁸⁸⁴ También, arts. 151 RPA, 181 RCA, 204 RJGPA, 149 RPIB, 147 RPCT, 146 RAE, 147 RPG, 115 RDGR, 183 RCCM, 179 RPFN, 141 RCV y 145 RCCL.

⁸⁸⁵ También el RPC (art. 128. 1).

⁸⁸⁶ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 808 y 809, n. 96).

1. El juicio se expresa, como las preguntas, en el mismo procedimiento de la interpelación por el sujeto activo en el Congreso español y en la Cámara baja italiana puesto que tiene derecho de réplica (arts. 183. 1 RCD y 138. 1 RCI). Además, en ambas cámaras estatales españolas los representantes de los grupos parlamentarios intervienen tras la respuesta y dúplica, en su caso, del gobierno (arts. 183. 2 RCD y 173. 1 RS).

En el Senado español quien interpela sólo puede manifestar formalmente su juicio a través de la presentación de una moción (art. 173. 2 RS).

2. La Constitución, en el art. 111. 2, señala: “Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición”⁸⁸⁷. Evidentemente, uno de los motivos de la presentación de la misma puede radicar en que el sujeto activo no ha estimado como suficientes las explicaciones del gobierno⁸⁸⁸ y decide, en consecuencia, promover un debate más amplio en la cámara que desemboque en una resolución final, con la subsiguiente publicidad de cara al electorado⁸⁸⁹. Este es el sentido que se recoge en el Reglamento de la Cámara baja italiana (art. 138. 2 RCI)⁸⁹⁰. En el Senado italiano, sin embargo, las mociones no son iniciativas individuales, sino que han de ser presenta-

⁸⁸⁷ También, arts. 154. 1 RPA, 208. 1 RJGPA, 153. 1 RPIB, 154. 1 RPCN, 151. 1 RPCT, 186. 1 RCCM, 150. 1 RAE, 151. 1 RPG, 119. 1 RDGR, 183. 1 RPFN, 138. 1 RPV, 145. 1 RCV y 149. 1 RCCL. En la Asamblea de Madrid, se dice que la interpelación “podrá dar lugar a una moción a través de la cual se formulen propuestas de resolución a la Asamblea” (art. 203. 1 RAM). En las Cortes de Aragón se establece que la moción “en ningún caso será de censura a la Diputación General” (art. 186. 1 RCA). Vigente el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, la ResPresCD de 13 de febrero de 1978 establece: “La Mesa examinará la admisibilidad de la moción presentada, desde el punto de vista de su congruencia con la interpelación y de lo dispuesto en la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza” (punto 2º). La citada Ley establecía requisitos diferenciadores entre la moción de censura y el resto de procedimientos parlamentarios (arts. 2 y 3). La conclusión es que bajo la vigencia del Reglamento Provisional una moción subsiguiente a una interpelación no podía conllevar la exigencia de responsabilidad política del ejecutivo.

Coincidimos con SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 181) cuando señala: “El término moción designa, de forma general y al margen de los matices apreciables en cada ordenamiento, a aquellos procedimientos parlamentarios dirigidos, precisamente, a provocar un debate y una declaración del órgano parlamentario sobre la cuestión que en ellos se plantea”. Se trata, por tanto, de “propuestas de resolución que, en consecuencia, suelen desembocar en una votación”.

⁸⁸⁸ De hecho, así lo especifica expresamente el art. 173. 2 RS: “Siempre que el interpelante no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno puede anunciar la presentación de una moción”.

⁸⁸⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 61 y 64), por ello, considera que la moción es la sanción política de una interpelación.

⁸⁹⁰ “*Qualora l'interpellante non sia soddisfatto e intenda promuovere una discussione sulle spiegazioni date al Governo, può presentare una mozione*”.

das por al menos ocho parlamentarios y no están vinculadas a una interpelación (art. 157. 1 RSI).

La moción es el único medio jurídico por el que un solo parlamentario puede conseguir el desarrollo de un debate político que desemboque en una votación asamblearia⁸⁹¹.

No se puede olvidar que estamos en un terreno político; por ello ARCE JANÁRIZ (1997a: 320) advierte que “la presentación de una moción (...) suele estar decidida ya cuando se presenta la interpelación: para poder proponer la moción ya preparada es para lo que se presenta la interpelación”.

Otra manifestación que confirma que nos movemos en un campo político se plasma en que, cuando los miembros de la mayoría presentan interpelaciones, evidentemente con la anuencia del interpelado, es habitual también que planteen mociones subsiguientes. Naturalmente la finalidad no es tanto expresar un juicio, más o menos crítico con el gobierno, como hacer publicidad de una actuación que éste ya tenía decidido realizar antes de plantearse la interpelación⁸⁹².

En el Congreso el término *moción* se refiere sólo a la subsiguiente a una interpelación. En el Senado, sin embargo, abarca también a las proposiciones no de ley⁸⁹³. Ello muestra que la moción puede situarse entre dos conceptos, el de control y el de impulso político⁸⁹⁴, decantándose, a nuestro juicio, hacia esta última vertiente⁸⁹⁵. Un argumento de derecho positivo a favor de esta postura lo constituye el art. 178. 2 RS, que obliga al gobierno a informar a la cámara sobre el cumplimiento dado a la moción. Como señala PITARCH I SEGURA (1990: 326), la “moción permite, casi tan eficazmente como el debate general y las resoluciones subsiguientes, ejercer la función de impulso: el Gobierno

⁸⁹¹ Cfr. TRENTO BALDINI, E. (1968: 627). El 13 de noviembre de 1999 se debatió en el Parlamento Vasco una moción de reprobación contra el consejero de interior. Alejada la posibilidad de que prosperase, varias eran las razones que los firmantes expusieron para justificar su posición. Una de ellas era que el procedimiento de la interpelación no permitía la toma de posición por parte de todos los grupos parlamentarios, algo que sí facilitaría la exigencia de responsabilidad política de un consejero. Ello es, sin embargo, una falacia. Es evidente que el ordenamiento parlamentario vasco no contempla la posibilidad de debate en el mismo procedimiento de la interpelación, pero sí en la moción subsiguiente (arts. 138. 3 y 161. 1 RPV).

⁸⁹² Cfr. VISIEDO MAZÓN, F. J. (1998: 278).

⁸⁹³ Cfr. ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1224 y 1225).

⁸⁹⁴ Cfr. CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C. (1987: 869).

⁸⁹⁵ En este sentido, SUBIRATS I HUMET, J. y VINTRÓ CASTELLS, J. (1981: 193 y 194), ARROYO DOMÍNGUEZ, J. y MARÍA PEÑA, J. L. DE (1986: 304, n. 59), PITARCH I SEGURA, I. E. (1990: 325), FIGEROA LARAUDOGOITIA, A. (1991: 113) y SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 181). También en Italia, CARO, C. DE (1994: 246) y LONG, G. (1994: 228).

explica su política, los grupos parlamentarios formulan críticas y alternativas; la Cámara puede fijar su posición”⁸⁹⁶.

Pudiera parecer anticuada la relevancia que MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 786 y 787) otorgan a la moción. Similarmente a lo que sucedía en Francia durante las III y IV Repúblicas, aquéllos opinan que la moción puede suponer “la confirmación de la confianza puesta en el Gobierno (...) o una censura en su ejercicio del poder”. De todas maneras, no puede olvidarse que recientemente, en el Anteproyecto del Reglamento del Congreso (art. 182) no se daba por sentada la diferencia entre interpelación y responsabilidad política, en cuanto que una de las condiciones para la admisibilidad de la moción derivada de una interpelación era que no encubriera una moción de censura o una cuestión de confianza⁸⁹⁷. De hecho, el Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha (art. 186. 1) aclara expresamente que la moción que se presente tras una interpelación “en ningún caso será de censura al Consejo de Gobierno”.

La exigencia de una nota de generalidad (aplicable al interés social o a la política del gobierno) que era inherente a las interpelaciones, también lo es para las mociones subsiguientes ya que deben tener un texto congruente con la interpelación de origen. Por ello, es impropio utilizar la interpelación, para plantear cuestiones que mejor encajarían en la forma de la pregunta, con la finalidad de poder plantear posteriormente una moción sobre asuntos específicos o locales. Parece desconocerse a veces que existe un instrumento parlamentario adecuado para ocasionar un debate del pleno sobre dicha clase de cuestiones: las proposiciones no de ley⁸⁹⁸.

⁸⁹⁶ Asimismo, REBOREDO I CIVEIRA, R. (1998: 318) sostiene, acertadamente, que las mociones subsiguientes a una interpelación “resultan un instrumento muy coherente de toma de decisión de la Cámara después de haber analizado y debatido ante el Pleno un tema concreto”. También, GARCÍA - ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B. (1988: 667) señalan que “la función de dirección se ejercita especialmente a través de las mociones (...), la Cámara dirige un mandato al Gobierno para que actúe de conformidad con la voluntad parlamentaria, e incluso la eventual derrota del ejecutivo (en la medida en que implica un juicio de valor negativo sobre la política gubernamental) puede situar al Gobierno en una posición difícil”. En Italia, MANZELLA, A. (1980: 481), MORETTI, R. (1992: 422) y MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 303).

PORTERO MOLINA, J. A. (1998: 62) piensa que “en el caso de las interpelaciones, hay que observar que la finalidad de éstas se agota en su exposición y en las intervenciones que suscita. La posterior moción, si se produce, provoca una votación que, no por casualidad, dice el art. 184. 3 RCD, se realizará “de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley”, lo que quiere decir que la aprobación de una moción ya no es una actividad individual, como sí lo es, en cambio, la interpelación, sino una expresión de voluntad de toda la Cámara, como tantas otras”.

⁸⁹⁷ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 793).

⁸⁹⁸ Cfr. MALUENDA VERDÚ, R. (1997: 220 y 221).

La moción es presentada siempre por un grupo parlamentario (el interpelante o aquel al que éste pertenezca) en el Congreso (art. 184. 2 RCD)⁸⁹⁹ y, en principio, por un senador individual (el interpelante) en la Cámara Alta (art. 173. 2 RS)⁹⁰⁰.

En Italia, sólo la Cámara de los Diputados prevé la presentación de una moción cuando el interpelante no esté satisfecho con la respuesta gubernamental (art. 138. 2 RCI). En la Cámara Alta, sin embargo, no se contempla tal posibilidad. La justificación de tal diferencia parece radicar, según MANZELLA (1969-1972: 427) en la inoportunidad de consentir la presentación de una moción por un solo senador. Se le privaría conscientemente de tener en sus manos la posibilidad de iniciar un procedimiento que desembocase en un voto del pleno de la cámara. Como señala el propio MANZELLA (*ibidem*), es más conveniente que permanezca la tradicional posibilidad de que la interpelación tenga su corolario en una moción. Si ésta no es permitida, la interpelación no pasaría de ser una pregunta sobre un asunto más general de lo habitual.

Mientras que el RS no establece un plazo desde el desarrollo de la interpelación para la presentación de la moción, el RCD otorga solamente un día (art. 184. 2)⁹⁰¹, lo cual es coherente con la inmediatez que debe presidir a la moción si es que su fundamento es una interpelación. Con el mismo criterio de celeridad, el RCD (art. 184. 2) ordena que, tras la admisión por la mesa⁹⁰², se incluya la moción en el orden del día de la siguiente

⁸⁹⁹ También, arts. 154. 2 RPA, 186. 2 RCA, 208. 2 RJGPA, 153. 2 RIPB, 154. 2 RPCN, 151. 2 RPCT, 150. 2 RAE, 119. 2 RDGR, 203. 2 RAM, 183. 2 RPFN, 138. 2 RPV, 145. 2 RCV y 149. 2 RCCL. Se produce, pues, una nueva marginación del parlamentario individual, cfr. LÓPEZ GUERRA, L. (1997b: 174).

⁹⁰⁰ También en Murcia (art. 145 RM).

⁹⁰¹ También en Asturias (art. 208. 2RJGPA), Cantabria (art. 151. 2 RPCT), Castilla La Mancha (art. 186. 2 RCCM), Extremadura (art. 150. 2 RAE), La Rioja (art. 119. 2 RDGR), Madrid (art. 203. 2 RAM) y Valencia (art. 145. 2 RCV). Cuarenta y ocho horas según el art. 138. 2 RPV. En el Parlamento canario la moción puede presentarse hasta los cinco días siguientes al de la sustanciación de la interpelación (art. 154. 2 RPCN). En los tres días siguientes en Galicia, Navarra, y Castilla y León (arts. 151. 2 RPG, 183. 2 RPFN y 149. 2 RCCL). Igualmente en Baleares, pero aclarando que sólo se puede presentar en las “horas hábiles del Registro” (art. 153. 2 RPIB). Hasta las diez horas del primer martes siguiente en Andalucía (art. 154. 2 RPA), dentro de los tres días siguientes a la sustanciación de la interpelación en Aragón (art. 186. 2 RCA). En la Asamblea Regional de Murcia el interpelante ha de anunciar su intención de presentar la moción durante el debate de la interpelación (art. 145. 1 RM). Después dispone de dos días hábiles para hacerlo (art. 145. 2 RM).

⁹⁰² Señala este precepto que la “Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación”. Asimismo, art. 186. 2 RCCM.

sesión plenaria⁹⁰³. En el caso de que la moción sea consecuencia de una interpelación urgente, se verá, en cambio, la semana siguiente (ResPresCD de 12 de julio de 1983, disposición quinta)⁹⁰⁴.

El debate y la votación en el Congreso sigue lo establecido para las proposiciones no de ley (art. 184. 3 RCD)⁹⁰⁵.

A consecuencia de la falta de previsión sobre la tramitación de este tipo de mociones en el Senado, su presidente dictó una Norma Supletoria el 30 de noviembre de 1993⁹⁰⁶:

- Concede también un día para que el interpelante o el grupo al que pertenezca⁹⁰⁷ presenten una moción (disposición primera).

- La moción debe ser congruente con la interpelación de la que trae causa. Se califica y admite por la Mesa⁹⁰⁸. Se incluye en el orden del día de la sesión plenaria siguiente a la interpelación (disposición segunda). Hay, pues, reserva de pleno⁹⁰⁹.

Llama la atención que en las Cortes de Aragón la moción se pueda tramitar también en comisión. Sobre si el foro es ésta o el pleno decide el grupo parlamentario que presenta la moción (art. 186. 2 RCA). En todo caso ésta se incluye en la siguiente sesión, plenaria o de comisión (art. 186. 4 RCA).

⁹⁰³ También, arts. 154. 3 RPA, 153. 2 RPIB, 151. 2 RPCT, 182. 2 RCCM, 150. 2 RAE, 151. 2 RPG, 119. 2 RDGR, 145. 2 RM, 183. 2 RPFN, 138. 2 RPV, 145. 2 RCV y 149. 2 RCCL. Asimismo en el art. 208. 3 RJGPA, que añade: “Si la interpelación fuera sustanciada en la última sesión del período ordinario, la moción se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria”.

⁹⁰⁴ Se debatirá en la primera sesión plenaria que se celebre en las Cortes de Castilla La Mancha (art. 186. 4 RCCM).

⁹⁰⁵ También, arts. 154. 5 RPA, 186. 7 RCA, 208. 4 RJGPA, 153. 2 RPIB, 154. 3 RPCN, 151. 3 RPCT, 186. 3 RCCM, 150. 3 RAE, 151. 3 RPG, 119. 3 RDGR, 203. 6 RAM, 138. 3 RPV, 145. 3 RCV y 149. 3 RCCL. Según lo establecido para las mociones en Navarra (art. 183. 3 RPFN).

⁹⁰⁶ Véase ALONSO DE ANTONIO, Á. L. y J. A. (1996: 420).

⁹⁰⁷ Se introduce, por tanto, una novedad con respecto al art. 173. 2 RS.

⁹⁰⁸ También, arts., 154. 3 RPA, y 186. 3 RCA (aquí el presidente de la cámara puede asumir estas funciones por delegación), 208. 2 RJGPA, 154. 2 RPCN, 150. 2 RAE, 151. 2 RPG, 119. 2 RDGR, 203. 3 RAM, 183. 2 RPFN, 138. 2 RPV, 145. 2 RCV y 149. 2 RCCL. En Baleares no se menciona este requisito. En Murcia se vincula la moción a la insatisfacción con las explicaciones dadas por el consejo de gobierno (art. 145. 1 RM).

⁹⁰⁹ También art. 203. 4 RAM. La ResPresCD, de 13 de febrero de 1978 (aplicada, por tanto, al Reglamento Provisional) permitía la tramitación de mociones en comisión por razón de su materia. Así, el punto 3º señalaba: “En el supuesto de que la moción presentada no tratara de materia de especial importancia de orden general, la Mesa del Congreso puede decidir su tramitación en la Comisión correspondiente (...). No obstante, si en el plazo de cuarenta y ocho horas, a partir de la publicación, el interpelante, a través del Grupo parlamentario a que pertenezca, expresara su parecer en contrario, la moción será debatida y votada por el Pleno de la Cámara”, cfr. YANES HERREROS, A. (1998: 263).

- Podrían plantearse iniciativas tendentes a modificar el texto de la moción (disposición tercera)⁹¹⁰.

- El debate consiste en un turno del sujeto activo de la moción y otro del gobierno, de cinco minutos cada uno, e intervenciones de los portavoces de los restantes grupos parlamentarios que lo soliciten, también durante cinco minutos (disposición cuarta).

Las grandes interpelaciones que existen en el Derecho parlamentario alemán son susceptibles de debate. Se diferencian dos supuestos:

- el gobierno respondió a la interpelación. El debate existirá si lo pide un grupo parlamentario o la quinta parte de los diputados (art. 101 RBT).

- el gobierno se niega a contestar en absoluto o, al menos, en las tres semanas siguientes. Habrá deliberación cuando así lo pida un grupo parlamentario o el cinco por ciento de los diputados. En este caso, además, antes del debate uno de los interpellantes podrá hacer uso de la palabra para obtener una justificación oral suplementaria (art. 102 RBT).

En la Cámara de los Comunes no existen, propiamente hablando, las interpelaciones. Un instrumento análogo es la *motion for an adjournment*, que se presenta antes de las vacaciones parlamentarias. Se utiliza para preguntar al gobierno sobre materias que escoge el *Speaker* tras consultar con los diferentes grupos parlamentarios. Además, puede desarrollarse una moción subsiguiente al tiempo destinado a las preguntas que también podría ser asimilable a una interpelación. Efectivamente, si el autor de una pregunta no queda satisfecho con la respuesta, puede pedir después de todas las preguntas que se discuta ese asunto, que debe ser determinado, urgente y de interés público⁹¹¹. Finalmente, existen mociones desvinculadas formalmente de las preguntas ya que no es necesario

⁹¹⁰ Hasta seis horas antes del comienzo del pleno (art. 184. 2 RCD). En las comunidades autónomas, arts. 154. 2 RPCN, 186. 2 RCCM y 138. 2 RPV, 145. 2 RCV y 149. 2 RCCL. Hasta las catorce horas del día anterior a la sesión en Cantabria (art. 151. 2 RPCT). Hasta el día anterior en Madrid (art. 203. 5 RAM), La Rioja (art. 119. 2 RDGR) y Baleares (art. 153. 3 RPIB). Hasta las doce horas del día anterior en Navarra (art. 183. 3 RPFN). Hasta las diez horas del martes de la misma semana en que se celebrará la sesión plenaria en que se debata y vote la moción en Andalucía (art. 154. 4 RPA). Hasta seis horas antes de la sesión en Extremadura (art. 150. 2 RAE) y Galicia (art. 151. 2 RPG). Hasta una hora antes en Aragón (art. 186. 6 RCA).

⁹¹¹ Si cuarenta miembros apoyan la moción, prospera y se debate esa misma tarde, cfr. BIRCH, A. H. (1968: 217).

que exista una previa cuestión para que aquéllas tengan lugar⁹¹². Se desarrollan al final de la sesión. Se presentan por diputados individuales para profundizar sobre cuestiones insuficientemente aclaradas en el tiempo destinado a las preguntas⁹¹³.

Para concluir, merece la pena señalar que el ordenamiento jurídico portugués emplea el término *moción* solamente para referirse a la petición de confianza y la censura (arts. 235 a 240 del Reglamento de la Asamblea). La interpelación “termina con las intervenciones de un Diputado del grupo parlamentario interpellante y de un miembro del Gobierno, que lo cierra” (art. 244. 4 de la citada norma)⁹¹⁴.

III.2.2. PROCEDIMIENTO

III.2.2.1. Normas comunes

En el Congreso las interpelaciones se presentan por escrito ante la mesa (art. 181. 1 RCD)⁹¹⁵. En el Parlamento italiano y en el Senado español la presentación se realiza, también por escrito, pero dirigido al presidente de la cámara (arts. 136. 1 RCI, 154. 2 RSI y 170. 2 RS).

⁹¹² Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 59) y AMELLER, M. (1966: 293). Este último precisa que “*the adjournment motion moved immediately before the beginning of a recess gives an opportunity for raising a series of matters with the government, but no vote is taken. On the other hand the adjournment motion on a 'definite' question of 'urgent public importance' may end in a vote in the same way as the continental style of interpellation. But this kind of adjournment is often linked, though it need not be linked, to the essential machinery for parliamentary control which is questions to ministers*”. WISEMAN, H. V. (1958-1959: 377) considera tales mociones como “*the only means of upsetting the pre-arranged business of the House and almost the only dramatic opportunity for the back-benchers to make the Government feel uncomfortable by means other than those chosen by the official Opposition*”.

⁹¹³ Cfr. BORTHWICK, R. L. (1979: 516 a 519) y VERGOTTINI, G. (1987: 444).

⁹¹⁴ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 195).

⁹¹⁵ También, arts. 152. 1 RPA, 183. 1 RCA, 205. 1 RJGPA, 150. 1 RPIB, 151. 2 RPCN, 148. 1 RPCT, 184. 1 RCCM, 128. 2 RPC, 147. 1 RAE, 148. 1 RPG, 116. 1 RDGR, 200. 1 RAM, 142. 2 RM, 179 RPFN, 135. 1 RPV, 142. 1 RCV y 146. 1 RCCL.

III.2.2.1.1. Calificación y admisión a trámite

Al igual que los casos ya analizados de ciertas preguntas, también hay determinados ordenamientos que permiten que las interpelaciones sean calificadas y admitidas a trámite por el presidente de la asamblea y no por la mesa, como es el procedimiento ordinario para todos los demás escritos. Tales excepciones son:

a) Interpelaciones urgentes en el Congreso (ResPresCD de 12 de julio de 1983, disposición tercera)⁹¹⁶.

b) Interpelaciones urgentes en Andalucía (ResPresPA de 20 de octubre de 1983), Asturias (art. 220. 3 RJGPA) y Castilla La Mancha (art. 184. 4 a) RCCM)⁹¹⁷.

El fundamento de tales excepciones es agilizar la tramitación de estos textos.

III.2.2.1.2. Foro de la interpelación

Las interpelaciones sólo pueden desarrollarse en el pleno⁹¹⁸, excepto en Alemania, donde también se permite su desarrollo en comisiones⁹¹⁹. MANZELLA (1991: 149) lo justifica en la exclusividad del pleno para manifestar el *indirizzo* sobre el gobierno. Descartamos su explicación ya que, en nuestra opinión, las interpelaciones son un instrumento de control y no de impulso político de las cámaras. Además, las comisiones también son un cauce para expresar el *indirizzo* de la cámara, a través de proposiciones no de ley, por ejemplo⁹²⁰.

Hay, sin embargo, dos razones válidas para la reserva de pleno que se aplica a las interpelaciones:

a) La propia andadura histórica de la interpelación, utilizada en algunos momentos y países con efectos similares a lo que hoy sería una moción de censura. Evidentemente,

⁹¹⁶ Si bien teniendo en cuenta que en “el supuesto de que el Presidente, en la calificación de la interpelación, considere que no procede su tramitación por cuestiones de fondo, convocará a la Mesa para que ésta adopte la resolución que considere oportuna” (disposición tercera).

⁹¹⁷ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 21, n. 25).

⁹¹⁸ En el Parlamento estatal español (arts. 183. 1 RCD y 171. 1 RS) y en las comunidades autónomas (arts. 153 RPA, 207. 1 RJGPA, 152 RPIB, 153 RPCN, 150. 1 RPCT, 149. 1 RAE, 150. 1 RPG, 118. 1 RDGR, 202. 1 RAM, 182. 1 RPFN, 137 RPV, y 148. 1 RCCL).

⁹¹⁹ Cfr. HORN, H. (1998: 91). En los reglamentos españoles posteriores a 1934 se introducía la figura de la interpelación en comisión, cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 797).

⁹²⁰ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1997a: 316).

un instrumento capaz de poner en serios aprietos la continuidad del gobierno había de tratarse en pleno. Las regulaciones presentes no parecen haber repensado la configuración actual de la interpelación.

b) La interpelación, como hemos visto, se distingue de la pregunta esencialmente porque el contenido de aquella es amplio, general. Las comisiones, sin embargo, se crean vinculándolas a campos específicos de la labor del gobierno. Parece, pues, que habría cierta contradicción si una interpelación (nota de generalidad) pudiese plantearse en comisión (nota de especificidad). De todas maneras, estos conceptos no son categóricos, sino eminentemente flexibles. Por ello, coincidimos con ARCE JANÁRIZ (1995: 114) en que “no habría (...) razones absolutas para descartar la posibilidad de interpelaciones (...) en Comisión. Al menos, las sectoriales sobre políticas de los Departamentos podrían ser asignables a Comisión”⁹²¹.

III.2.2.1.3. La posibilidad de calificar una interpelación como pregunta

La dificultad de distinguir preguntas e interpelaciones se plantea en la fase de calificación. La mesa tiene que decidir si el escrito versa sobre materias de política general del ejecutivo o si a pesar de llevar el nombre de “interpelación”, alberga una cuestión muy concreta. Nada impide que una pregunta tenga por objeto una cuestión de política general, siempre que la cuestión se plantee escuetamente⁹²². La diferencia radica en que una interpelación siempre ha de tener por contenido una materia de ese tipo y la exposición es más dilatada⁹²³.

Los reglamentos parlamentarios prevén para este caso que la mesa comunique al autor la calificación impropia de su interpelación para que la convierta, si quiere, en pre-

⁹²¹ Cfr. el mismo autor (1997a: 316).

⁹²² En contra RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. (1989: 690), quien estima que las preguntas no pueden tener por objeto grandes sectores de la política gubernamental. La práctica, sin embargo, viene a darnos a razón. Así, p. ej., la pregunta desarrollada en el Congreso de los Diputados el 15 de abril de 1998 sobre cuándo tenía previsto el gobierno enviar a la cámara el infome sobre la situación de Radio y Televisión Española (*La Crónica*, 16 de abril de 1998).

⁹²³ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 62). En el Parlamento del Lander aleman de Turingia, se ha renunciado a distinguir preguntas de interpelaciones, cfr. HORN, H. (1998: 91).

gunta (arts. 181. 2 RCD y 170. 3 RS)⁹²⁴. Se entiende, *a sensu contrario*, que si el sujeto activo no accede a la conversión en pregunta, la interpelación será inadmitida.

Todo ello es susceptible de recurso de amparo, pues es posible que la interpretación de la mesa sobre la falta de generalidad de la interpelación sea incorrecta y resulte una privación del supuesto derecho del parlamentario a interpelar⁹²⁵.

En la Cámara de los Diputados italiana, el presidente verifica que el contenido del texto corresponde a su intitulación y, en caso contrario, lo cambia, informando al autor (art. 139 bis .1 RCI).

III.2.2.2. Interpelación ordinaria

III.2.2.2.1. Desarrollo

El texto de la interpelación admitida es publicada en los diarios o boletines oficiales de las cámaras.

Pasados quince días desde su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes⁹²⁶, puede ser incluida en el orden del día del pleno (arts. 182. 1 RCD y 171. 1 RS). El Regla-

⁹²⁴ Del mismo modo, arts. 183. 2 RPA, 205. 2 RJGPA, 150. 2 RPIB, 151. 3 RPCN, 147. 2 RAE, 148. 2 RPG, 116. 2 RDGR, 180. 2 RPFN, 142. 2 RCV y 146. 2 RCCL. En el País Vasco, la mesa directamente la tramita como pregunta (art. 135. 2 RPV). Asimismo, en Cataluña, si bien la mesa tiene que oír a la junta de portavoces (art. 128. 3 RCA). En Murcia la mesa puede requerir al diputado para que transforme en pregunta una interpelación cuando “lo que se solicita es un simple traslado de información” (art. 142. 2 RM).

El art. 161 del Reglamento de 1847 disponía que de resultas de la contestación a la pregunta el diputado podía tener por conveniente la transformación en interpelación, cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 62).

⁹²⁵ Ello se desprende del art. 42 LOTC, como sabemos. El derecho fundamental afectado sería el contenido en el art. 23 CE (participación política y acceso al cargo y consiguiente posibilidad efectiva de desempeñarlo). Sobre el control por parte del TC de la interpretación del concepto de “interés general”, véase STC 68/1984, de 11 de junio, FJ Cuarto. Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1978: 62 y 63).

⁹²⁶ Así también en el RPG (art. 149. 1), RCV (art. 143. 1) y RDGR (art. 116. 3), si bien en La Rioja se establece que el plazo máximo para que se publique en el Boletín Oficial de la asamblea es de quince días desde la presentación de la interpelación. En Baleares han de transcurrir dos días desde la publicación y un mínimo de diez desde la comunicación al gobierno (art. 151. 1 RPIB). Concretamente el RS (art. 171. 1) y el RCI (art. 137. 2) establecen dos semanas. También en el País Vasco (art. 136. 1 RPV). En Cantabria (art. 149. 1 RPCT) y Cataluña (art. 128. 4 RPC) diez días. Siete días en Castilla La Mancha (art. 184. 3, I RCCM), Madrid (art. 201 RAM) y Castilla y León (art. 147. 1 RCCL). En la Asamblea de Madrid los días se cuentan desde la admisión a trámite. Cinco días desde el traslado al consejo de gobierno y a los grupos parlamentarios (art. 206 RJGPA). En Navarra, cinco días desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Cámara (art. 181. 1 RPFN). En Murcia se incluirá a los diez días (o quince si lo solicita motivadamente el gobierno) desde que se remitió al consejo ejecutivo (art. 143. 1 RM).

mento de la Cámara de los Diputados de Italia señala que las interpelaciones se insertarán, tras dos semanas, en el orden del día del primer lunes siguiente (art. 137. 2 RCI)⁹²⁷.

Existe una llamativa diferencia entre Congreso y Senado. En aquél se dice que, transcurrido el plazo, la interpelación “estará en condición de ser incluida en el orden del día” (art. 182. 1 RCD)⁹²⁸. En la Cámara Alta se señala que las interpelaciones “se incluirán en el orden del día del Pleno” una vez expirado el plazo. En el Senado, por tanto, existe una obligación de incluir la interpelación tras el plazo⁹²⁹. En el Congreso el día concreto en que se incluirá en el orden del día parece quedar a la discreción de los órganos de la cámara encargados de fijarlo⁹³⁰.

En el Senado italiano, el presidente, oído el gobierno y el interpelante, determina la sesión en que la interpelación se desarrollará, salvo que el sujeto activo pida que la fecha venga fijada por el pleno. En este último caso decide éste, oído el gobierno, a mano alzada (art. 155 RSI).

Si bien las preguntas, por su propia esencia, casan mal con la tardanza en la tramitación, no ocurre así con las interpelaciones puesto que, como sabemos, tienen un contenido más general y, por ello, seguramente menos apegado a los cambiantes acontecimientos diarios. Un plazo de quince días, además, permite al gobierno preparar adecuadamente la respuesta ante una cuestión que, repetimos, no afecta a una decisión concreta, sino a una de sus líneas de dirección política. En este mismo sentido, el go-

⁹²⁷ Igual plazo de dos semanas se establece en La Rioja (art. 117. 1 RDGR) y Extremadura (art. 148. 1 RAE). En esta última comunidad autónoma, las interpelaciones se sustanciarán, como máximo, en la segunda sesión plenaria después de publicadas (art. 149. 1 RAE). Así también en Galicia (art. 150. 1 RPG). En Canarias la mesa califica el escrito en los siete días siguientes a su presentación (art. 151. 3 RPCN). Transcurridos diez días desde la comunicación al gobierno, que se realizará en los dos días siguientes a la calificación, la interpelación estará en condiciones de ser incluida en el orden del día (art. 152. 1 RPCN). En Andalucía sólo pueden incluirse en el orden del día de una sesión las interpelaciones presentadas antes de las diez horas del martes de la semana anterior (art. 152. 1 RPA). En las Cortes de Aragón se establece que las interpelaciones se incluirán en el orden del día de la primera sesión plenaria ordinaria que se acuerde tras su calificación (art. 184. 1 RCA). En Valencia y en Castilla y León las interpelaciones se sustanciarán, como máximo, en la segunda sesión plenaria después de ser publicadas (arts. 144 RCV y 148. 1 RCCL).

⁹²⁸ También arts. 206. 1 RJGPA, 152. 1 RPCN, 149. 1 RPG y 201 RAM.

⁹²⁹ También en Murcia, salvo que el carácter especial o monográfico del primer pleno siguiente lo impida (art. 143. 2 RM).

⁹³⁰ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 818).

bierno tiene que prepararse incluso para el posible debate de una moción subsiguiente⁹³¹.

No parece razonable, sin embargo, ampliar el término puesto que se desvirtuaría la efectividad de control, publicidad, inmediatez e interés para la ciudadanía de la interpelación. Por ello nos parece censurable la norma del RS que habilita al gobierno para, de forma motivada, solicitar el aplazamiento de una interpelación por tiempo no superior a un mes (art. 171. 3 RS)⁹³².

La Cámara baja italiana permite que el gobierno declare que no puede responder, indicando el motivo, o que quiere retrasar la respuesta a otra fecha en el plazo de dos semanas, salvo que el interpelante consienta en un retraso más largo (art. 137. 4 RCI). Será importante verificar la suficiencia de la motivación puesto que la demora en la respuesta es una de las principales causas de pérdida de eficacia de la interpelación⁹³³.

En primer lugar expone el interpelante y contesta el gobierno. Estas intervenciones pueden durar cada una hasta diez minutos en el Congreso⁹³⁴ y quince en el Senado (arts. 183. 1 RCD y 173. 1 RS)⁹³⁵. En segundo término y sólo en el Congreso, hay derecho a sendos turnos de réplica durante cinco minutos cada uno (art. 183. 1 RCD)⁹³⁶. Ello supone una innovación con respecto tanto al derecho comparado como al derecho histórico español⁹³⁷. Finalmente, puede intervenir un representante de cada grupo

⁹³¹ Así, OSÉS ABANDO, J. (1998: 58, n. 13). RUBIO LLORENTE, F. (1993c: 210), sin embargo, discrepa. En su opinión este plazo es demasiado largo.

⁹³² También en Castilla La Mancha (art. 184. 3, II RCCM). Los reglamentos de las asambleas aragonesa y navarra permiten aplazar las interpelaciones a solicitud del gobierno hasta la siguiente sesión (arts. 184. 3 RCA y 182. 3 RPFN). Para YANES HERREROS, A. (1998: 265), sin embargo, la falta de previsión en el resto de reglamentos no implica prohibición del aplazamiento, sino “una inadvertida omisión, ya que sí se permite para las preguntas y no parece que se esté en un supuesto diferencial del régimen de la actividad rogatoria de las Cámaras”.

⁹³³ La Diputación Foral de Navarra puede “solicitar, motivadamente, en cualquier momento y por una sola vez respecto de cada interpelación, que sea pospuesta para el orden del día de la siguiente sesión plenaria. Remitida la solicitud, la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, resolverá sobre la misma” (art. 182. 3 RPFN). En el mismo sentido, arts. 152. 4 RPA, 184. 3 RCA y 117. 2 RDGR. En Murcia el gobierno regional puede solicitar motivadamente a la mesa un aplazamiento no superior a cinco días (art. 143. 1 RM).

⁹³⁴ También, arts. 153 RPA, 185 RCA, 207. 1 RJGPA, 153 RPCN, 150. 1 RPCT, 149. 1 RAE, 150. 1 RPG, 118. 1 RDGR, 202. 1 RAM, 149 RM, 182. 1 RPFN, 137 RPV, 144 RCV y 148. 1 RCCL.

⁹³⁵ Como en la Cámara Alta española, art. 185. 1 y .2 RCCM.

⁹³⁶ Asimismo, arts. 153 RPA, 185 RCA, 207. 1 RJGPA, 153 RPCN, 150. 1 RPCT, 149. 1 RAE, 150. 1 RPG, 118. 1 RDGR, 202. 1 RAM, 144 RM, 182. 1 RPFN, 137 RPV, 144 RCV y 148. 1 RCCL.

⁹³⁷ Cfr. YANES HERREROS, A. (1998: 267). En el Parlamento balear la réplica y la dúplica no se realizan en este momento del procedimiento.

parlamentario (excepto, en la Cámara Baja, de aquel del que procede la interpelación) durante cinco minutos cada uno (arts. 183. 2 RCD y 173. 1 RS)⁹³⁸.

Es incorrecto, a nuestro juicio, que precisamente el interpelante no pueda participar en el debate ya que es el más interesado en el argumento que se discute⁹³⁹.

En el Bundestag, es sorprendente la regulación concerniente a la respuesta de la interpelación. En primer lugar, si se trata de una *kleine Anfragen*, la respuesta será por escrito. Se rompe, por tanto, la oralidad que es característica de la interpelación en el resto de ordenamientos parlamentarios. Tal contestación se producirá en un plazo de catorce días, prorrogable previo acuerdo del gobierno con el interpelante (art. 104 RBT).

Si analizamos las *große Anfragen*, el presidente de la cámara requerirá al gobierno “a que declare si, y en caso afirmativo cómo, se propone contestarlas” (art. 101 RBT). La discrecionalidad aparente del ejecutivo no es tal ya que si éste se niega a responder habrá deliberación en el pleno si lo pide un grupo parlamentario o el cinco por ciento de los diputados (art. 102 RBT).

En la Cámara de los Diputados italiana, el interpelante interviene durante quince minutos. El miembro del gobierno toma la palabra sin límite de tiempo. La réplica del primero puede durar diez minutos (exponiendo “las razones por las cuales esté o no satisfecho”). El presidente puede conceder más tiempo si la cuestión reviste una relevancia política excepcional (art. 138. 1 RCI).

Una o varias interpelaciones y una o varias mociones pueden unirse en un debate, pero primero toman la palabra los proponentes de las mociones y después los interpelantes (art. 139. 4 RCI). La duración máxima de la intervención de éstos pasa a ser la del procedimiento de las mociones, es decir, cuarenta y cinco minutos (Punto 16 del *Parere della Giunta per il Regolamento*, de 18 de mayo de 1971, en relación con el art. 39. 1 RCI).

⁹³⁸ Como en el Congreso, arts. 207. 2 RJGPA, 150. 1 RPCT, 118. 2 RDGR y 182. 2 RPFN. Con algunas especificaciones, el art. 202. 2 RAM, que establece, además, que el consejo de gobierno podrá contestar durante cinco minutos. Asimismo, arts. 149. 2 RAE y 150. 2 RPG, que establecen un tiempo máximo de disposición para cada uno de los intervinientes de diez minutos.

La finalidad de esta intervención la señala expresamente el RCD: “para fijar su posición” (art. 183. 2 RCD).

⁹³⁹ En este sentido, MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 821).

En el Senado italiano el interpelante dispone de veinte minutos. La respuesta no está limitada temporalmente. La réplica puede durar cinco minutos (art. 156. 2 RSI).

En el caso de desarrollo conjunto de preguntas e interpelaciones relativas a cuestiones idénticas o estrechamente conectadas, tienen la palabra primero los interpelantes y, tras la respuesta del gobierno, hablan para replicar los que presentaron las preguntas e interpelaciones (art. 156. 3 RSI).

En las Cortes de Castilla La Mancha encontramos dos peculiaridades:

1. La apertura del debate a representantes de los grupos parlamentarios (durante diez minutos cada uno) es anterior a la réplica y la dúplica entre interpelante y miembro del consejo de gobierno (arts. 185. 3 y .4 RCCM). También en Baleares (art. 152 RPIB) y en Castilla y León (art. 148. 3 RCCL).

2. En el supuesto de que el interpelante hubiera sido un diputado a título individual, su grupo parlamentario podría intervenir en la fijación de posiciones “siempre que su posición sea contraria a la del Diputado interpelante” (art. 185. 3 RCCM). Nos encontramos aquí ante una norma que respeta el carácter individual de la interpelación compaginándolo con la estructuración grupal de la asamblea. El hecho de que sea difícil que se dé un desacuerdo entre interpelante y su grupo parlamentario no debe hacernos olvidar dos cosas. La primera es que tal desacuerdo puede producirse, ya sea en procedimientos aislados, ya de forma continua (transfuguismo). En segundo lugar, el parlamentario que discrepe de su grupo tiene los mismos derechos que el que no lo haga. Su facultad de interpelar (y preguntar) no ha de tener tratamiento diferente.

La citada norma, en nuestra opinión, habría de ser adoptada por los ordenamientos parlamentarios que vamos analizando en el presente trabajo.

III.2.2.2.2. Transformación en pregunta escrita

Finalizado el periodo de sesiones del Congreso, las interpelaciones que resten por resolverse se tramitarán como preguntas con respuesta escrita (a contestar antes de la iniciación del siguiente periodo), salvo que el interpelante manifieste su voluntad de mantener el carácter de interpelación (art. 182. 3 RCD)⁹⁴⁰. Ello es lógico si pensamos

⁹⁴⁰ También, arts. 151. 3 RPIB, 149. 5 RPCT, 148. 3 RAE, 149. 3 RPG, 181. 3 RPFN, 136. 3 RPV, 143. 3 RCV y 147. 3 RCCL. De la misma forma en las Cortes de Aragón (art. 184. 4, I RCA), aclarando que la manifestación por parte del interpelante de su voluntad de mantener la interpelación deberá efec-

que el tiempo que media entre dos periodos de sesiones puede ser el suficiente para que la interpelación haya perdido completamente su interés. Sería positivo que el Reglamento del Senado incluyese en el futuro una previsión similar. En todo caso es conveniente que se respete la posibilidad del interpelante de paralizar la transformación si manifiesta así su voluntad⁹⁴¹.

En la Asamblea Regional de Murcia, sin embargo, la interpelación pendiente conserva tal forma jurídica y pasa a formar parte del orden del día de la primera sesión de control que se convoque (art. 143. 3 RM).

III.2.2.3. Interpelación urgente

El Reglamento del Senado español prevé la posibilidad de que, en caso de urgencia, la mesa, oída la junta de portavoces, reduzca el término de dos semanas previsto desde la presentación hasta que se puede incluir en el orden del día una interpelación (art. 171. 2 RS).

Además, se admite que se formulen antes de las doce horas del martes de la semana anterior a aquella en que se solicita su debate (NSRS, de 6 de diciembre de 1984, disposición segunda).

Es sorprendente que se pueda acortar un plazo que, como hemos dicho (p. 309), nos parece adecuado. De esta forma parece darse a entender que la interpelación, al igual que la pregunta, no se apega a cuestiones generales y difícilmente mutables en dos semanas, sino que, al aceptarse una tramitación más rápida se desvirtúa, a nuestro juicio, la principal diferencia entre los dos instrumentos de la actividad rogatoria.

Se ha de dar conocimiento al gobierno de la admisión a trámite (NSRS, de 6 de diciembre de 1984, disposición tercera). No pueden incluirse más de dos interpelaciones urgentes en una misma semana. Sobre su selección, se aplican las normas generales (NSRS, de 6 de diciembre de 1984, disposición cuarta). El resto decae. Es necesaria, por tanto, una nueva formulación si el interpelante está interesado en su debate en sesiones plenarias posteriores (NSRS de 6 de diciembre de 1984, disposición sexta).

tuarse dentro de los diez días siguientes al de la finalización del periodo de sesiones (art. 184. 4, II RCA). En Madrid y La Rioja la regulación es similar, distinguiéndose en que la opción sólo puede manifestarse en los quince primeros días siguientes a la finalización del periodo de sesiones ordinarias (arts. 204 RAM y 117. 3 RDGR). Véase OSÉS ABANDO, J. (1998: 53).

⁹⁴¹ En este sentido, OSÉS ABANDO, J. (1998: 53).

El órgano competente para calificar varía con respecto a las interpelaciones ordinarias. Aquél, en las urgentes, es el presidente de la cámara. Solamente si éste duda por razones de fondo, decidirá la mesa⁹⁴².

El art. 67. 4 RCD prevé la posibilidad de que la junta de portavoces acuerde, por razones de urgencia y por unanimidad, la inclusión en el orden del día de “un determinado asunto aunque no hubiere cumplido todavía los trámites reglamentarios”. Pues bien, a pesar del término “determinado”, que parece implicar un acuerdo caso por caso, la junta de portavoces acordó instaurar la categoría general de las interpelaciones urgentes. Dicho compromiso se plasmó en la ResPresCD de 6 de septiembre de 1983.

En ella se prevé que dichas interpelaciones se presenten entre el martes y el jueves de la semana anterior a aquella en que se solicite el debate (disposición segunda). La espera de una semana entre que se presenta hasta que se sustancia rebajaba notablemente la capacidad fiscalizadora de tal tipo de interpelación⁹⁴³. Sin embargo, por Acuerdo de la Mesa de 13 de enero de 1988, pueden presentarse hasta los lunes por la tarde, siendo sustanciadas el miércoles⁹⁴⁴.

Se debe dar cuenta inmediatamente al gobierno y a los grupos parlamentarios (disposición tercera).

Pueden incluirse hasta dos cada semana (disposición cuarta).

Las previsiones reglamentarias no se corresponden con la práctica. De hecho, las únicas interpelaciones que se presentan son las que piden tramitación urgente⁹⁴⁵. Ello se debe, como explica SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 178) a que en el Congreso se dedican dos horas a preguntas e interpelaciones, teniendo aquéllas prioridad. El tiempo dedicado a interpelaciones, por tanto, es escaso, lo que determina que las que llegan a desarrollarse sigan el procedimiento de urgencia.

Cuando una interpelación urgente no haya sido incluida en el orden del día o en el caso de que se haya renunciado a una interpelación ordinaria para que se desarrolle otra urgente, el instrumento decae. Es necesario, por tanto, que quienes quieran su tramita-

⁹⁴² Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1990: 20).

⁹⁴³ Cfr. GARRORENA MORALES, Á. (1998: 435).

⁹⁴⁴ Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 248).

⁹⁴⁵ Cfr. ASTARLOA HUARTE - MENDICOA, I. (1995: 3678).

ción las formulen de nuevo (ResPresCD de 6 de septiembre de 1983, disposición séptima).

Dado que el RS prescribe que la interpelación verse sobre “cuestiones de interés general” (art. 170. 2), podría buscarse en la correlación entre este contenido y la posibilidad de urgencia una enriquecedora diferencia entre las normas relativas a la materia de las interpelaciones en uno y otro reglamento parlamentario. Entonces sería lógico que no se pudiera reducir el razonable plazo de quince días en el Congreso pero sí en la Cámara Alta.

Las interpelaciones urgentes en el Senado italiano se incluyen en el orden del día en un plazo máximo de quince días desde su presentación, convocando, si fuere necesario, sesiones suplementarias (art. 156 bis .3 RSI). El interpelante habla no más de diez minutos. Tras la contestación del gobierno puede haber réplica durante cinco minutos (art. 156 bis .4 RSI).

Las interpelaciones urgentes, en la Cámara baja italiana, se presentan antes de la sesión del martes y se desarrollan cada semana en la sesión del jueves por la mañana (art. 138 bis .2 RCI). En cuanto a la duración de las interpelaciones y a la posibilidad de presentar una moción subsiguiente, las previsiones coinciden con la interpelación ordinaria (art. 138 bis .3 RCI).

En Castilla La Mancha, las interpelaciones urgentes se debaten en el primer pleno que se celebre, siempre que hayan transcurrido cuarenta y ocho horas desde su comunicación al consejo de gobierno y a los grupos parlamentarios (art. 184. 4 b) RCCM).

En Navarra el término no puede ser inferior a tres días desde la publicación de la interpelación el Boletín Oficial de la Cámara (art. 181. 1 RPFN).

Se introdujeron en Andalucía mediante Resolución interpretativa del Presidente en octubre de 1983⁹⁴⁶.

En Asturias las interpelaciones urgentes deben demostrar tal carácter “de forma razonada”. Se desarrollarán en el pleno inmediatamente siguiente, salvo que su orden del

⁹⁴⁶ Cfr. MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES, J. M. (1985: 166).

día ya esté aprobado. El presidente de la cámara apreciará si el texto es calificable como interpelación y, además, urgente. Si no lo considera así, decidirá la mesa, que podría requerir al autor para que transformase el texto en pregunta (art. 206. 3 RJGPA).

CAPÍTULO IV

PROBLEMÁTICA DE LAS PREGUNTAS Y DE LAS INTERPELACIONES. SUGERENCIAS DE REFORMA

Es preciso señalar, antes de proceder al desglose de cada punto de este capítulo, que muchos de los problemas que dificultan el objetivo fiscalizador de las preguntas y de las interpelaciones están intrincados entre sí.

El criterio que adoptamos en las siguientes páginas no será, por tanto, el de un estudio de seis disfunciones de un mismo proceso, sino más bien el de resaltar otras tantas perspectivas desde las que analizar la problemática que aqueja a la actividad rogatoria.

La separación en bloques contribuye, además, a que la exposición se torne más clara.

Todo ello explicará las constantes referencias desde un punto a otro. Nuestra finalidad es que el lector, al término del presente capítulo, tenga una visión exhaustiva tanto de las dificultades de las preguntas y de las interpelaciones para ser instrumentos de control parlamentario eficaces, como de las sugerencias de reforma que podrían facilitar la consecución de tal objetivo.

Haremos especial referencia al ordenamiento parlamentario estatal español.

IV.1. ACTITUD DEL SUJETO ACTIVO

IV.1.1. PROBLEMÁTICA

Abordamos en primer lugar los inconvenientes de la interposición de instrumentos de actividad rogatoria con finalidades ajenas al control sobre el ejecutivo. Evidentemente, estamos ante una materia que sólo incumbe al sujeto activo (un parlamentario o un grupo de ellos) de las preguntas y de las interpelaciones.

Hemos visto que todos los conceptos parlamentarios pueden utilizarse, bien con la finalidad que el ordenamiento jurídico prevé, bien con otra distinta, aunque igualmente respetuosa con el enunciado de la norma. Ello no sólo sucede, por tanto, con los instru-

mentos de control. Así, el caso más patente es la moción de censura, que suele plantearse con finalidades muy distintas a las que le son propias (véase p. 166).

Los procedimientos rogatorios, de la misma manera, podrían albergar objetivos ajenos a la fiscalización asamblearia.

Todo ello encuentra su origen en la vertiente política que posee no sólo el control sino cualquier ámbito del Derecho parlamentario.

La actitud del sujeto activo podría generar dos problemas: el obstruccionismo en la administración y la utilización indiscriminada de preguntas e interpelaciones.

IV.1.1.1. Obstruccionismo

Una de las finalidades espurias que algunos parlamentarios pueden albergar a la hora de presentar una pregunta o una interpelación es obstruir el normal desarrollo de las sesiones parlamentarias o, incluso, también el de la administración que encabeza el ministro que ha de responder.

Es un hecho que el número de preguntas e interpelaciones que se plantean en los parlamentos occidentales ha crecido en las últimas décadas (véase el apartado IV.5). Alguien tiene que responder a esas cuestiones. Sabemos que el sujeto pasivo del control parlamentario es el gobierno. Suele ser un ministro quien responde. No podemos permanecer ajenos, sin embargo, a que aquél no puede dedicar mucho tiempo a preparar la respuesta. Un conjunto de funcionarios en cada ministerio se ocupa de tal menester. Si, como puede constatarse, el número de preguntas e interpelaciones es altísimo, los funcionarios que se ocupan de responder han de ser muchos también. La preparación de las contestaciones a los actos rogatorios de los parlamentarios puede llegar a absorber la mayor parte del tiempo de trabajo de los servidores públicos, impidiéndoles ocuparse de otros asuntos. Cada vez son más los asistentes del ministro que dedican mucho tiempo de trabajo a reunir los datos necesarios para elaborar las respuestas a las preguntas e interpelaciones.

CHESTER y BOWRING (1962: 259 a 263) recogen cuatro problemas que las preguntas parlamentarias crean en la administración:

- a) La prioridad que debe otorgarse a la preparación de las respuestas.
- b) El mantenimiento de documentación sobre cualquier actuación ya que una futura pregunta podría versar sobre cualquier acto administrativo.
- c) Lentitud.

d) Provoca temor en los funcionarios⁹⁴⁷.

Desde este punto de vista, puede ser acertada la afirmación de SANTAOLALLA LÓPEZ (1978: 71) al destacar que “la constante inquisición que determinan sobre la actividad administrativa constituye un factor que neutraliza, e incluso anula, la iniciativa e imaginación de las autoridades ministeriales”.

A pesar de que, según SANTAOLALLA, este estado de cosas haya provocado la transferencia y descentralización de materias “fundamentalmente técnicas, en beneficio de otras autoridades inferiores y de Corporaciones públicas, poniéndolas al abrigo de esta fiscalización parlamentaria, ya que los ministros sólo están obligados a responder de las cuestiones de que sean responsables”, el fundamento de nuestra objeción es que el ministro sí está vinculado a responder de lo que realicen las autoridades inferiores y las corporaciones públicas en todos los casos en que aquél siga siendo su máximo responsable. De hecho es el único que puede ser llamado por el parlamento para justificar políticamente las actuaciones de esos funcionarios o entidades inferiores.

Considerar, por otra parte, que la huida de la actividad rogatoria contribuye decisivamente en el criterio de la descentralización administrativa es ponderar en exceso el posible temor que los ministros tienen ante una pregunta o una interpelación. Serán otros criterios (eficiencia económica, cercanía a los ciudadanos, etc.) los que predominen a la hora de tomar este tipo de decisiones.

Cabe incluso la duda de si mediante la actividad rogatoria se puede llegar realmente a obstruir o, al menos, dificultar el normal desarrollo de la administración.

Para comenzar, es conveniente tener un concepto de obstruccionismo parlamentario. Podemos asumir el de RIDAURA MARTÍNEZ (1994-1995: 245): “utilización abusiva o deformada que llevan a cabo los parlamentarios de los instrumentos reglamentarios (...) con el objeto de obstaculizar, impedir o retardar la adopción de decisiones”.

Está claro que estamos hablando de instrumentos que se hallan al alcance de todos y cada uno de los parlamentarios. A lo largo del trabajo nos hemos mostrado partidarios de una interpretación clásica de la actividad rogatoria, defendiendo su naturaleza indivi-

⁹⁴⁷ Sobre estos últimos problemas, DALE, H. E. (1952: 125) subraya que “*business must sometimes go more slowly than it would if the House of Commons did not exist; for the official is cautious about deciding without reference to the Minister some things in themselves trivial, if they are likely to provoke discussion in the House. It is not that he doubts the wisdom of his own views or is afraid to act on them; it is the feeling of fair play. This may mean trouble in the House, and my chief will have to face it, nor I; it is not fair to run him in for it without giving him a chance for objecting*”.

dual, frente a la cada vez mayor preponderancia del grupo parlamentario⁹⁴⁸. Ello, sin embargo, tiene sus inconvenientes. Como señala LÓPEZ GUERRA (1996: 95 y 1997b: 173), poner el acento en el papel individual del representante puede suponer una multiplicación de iniciativas personales. Ello, además, puede llegar a confundir, más que a ilustrar, a los sujetos decisores de la adecuación de la labor gubernamental, esto es, al público en general y al electorado como su brazo ejecutor.

El excesivo número de preguntas e interpelaciones tiene, por consiguiente, un coste de tramitación en cuanto a medios humanos y materiales, tanto para el gobierno como para la propia cámara⁹⁴⁹.

Coincidimos con RIDAURA MARTÍNEZ (1994-1995: 251) en la idea de que el obstruccionismo provocado por un miembro individual del parlamento es casi imposible. Discrepamos, sin embargo, a la hora de justificar tal afirmación. Para esta autora, el predominio de los grupos y los fuertes poderes de ordenación del debate que tiene el presidente serían las claves que impedirían la posibilidad de obstruccionismo parlamentario.

Tales justificaciones podrían ser válidas en el campo de la actividad rogatoria oral. Efectivamente, en palabras de esta autora (1994-1995: 254), “el sistema de cupos, seguido en aras de la racionalidad de esta función parlamentaria, impide que puedan convertirse en una práctica obstruccionista eficaz”.

El obstruccionismo técnico, limitado al abuso de los instrumentos técnico - jurídicos, no el físico, que es delito (véase p. 211), se provoca, sin embargo, más con la presentación indiscriminada de preguntas que solicitan respuesta escrita que con los otros tipos de actividad rogatoria. Puede que existan normas que limiten el abuso de las preguntas orales o de las interpelaciones, pero la presentación de preguntas escritas sigue siendo libre. De hecho su origen se justifica en el deseo del parlamento de evitar que todas las preguntas fueran orales, con el consiguiente colapso para la administración parlamentaria. Se han elaborado pocas normas para restringir la posibilidad de presentar preguntas

⁹⁴⁸ Como señala, refiriéndose a Alemania, JOHNSON, N. (1962-1963: 28), “another factor of importance in limiting the range of Questions is the influence or the party organizations. Members do not for the most part regard questioning as a purely personal and independent activity. Certainly in the Social Democratic Party it is usual for the party executive in the House to vet Questions before they are handed in, Whilst this system may discourage frivolous or misconceived Questions, it has the serious disadvantage of weakning the Member’s sense of personal responsibility for his Questions, and it may prevent him for asking a Question because the party caucus considers it inopportune”.

⁹⁴⁹ Cfr. BARRERO VALVERDE, J. I. (1998: 483). Las preguntas en la Cámara de los Comunes costaban, según el estudio de BIFFEN, J. (1989: 44) dos millones de libras anuales.

con respuesta escrita; por eso su número crece constantemente. Sólo en el Bundestag se limita esta facultad a la presentación de cuatro preguntas al mes por cada diputado. La regulación alemana es coherente con el exiguo plazo de una semana que dispone el ejecutivo para responder (anexo 4. 13 y 14 RBT).

Las minorías parlamentarias pueden provocar el obstruccionismo con la finalidad de que funcione mal el parlamento y la administración, paralizados por la cantidad ingente de preguntas, p. ej. También la mayoría puede producir el obstruccionismo parlamentario “presentando preguntas e interpelaciones sin otro fin más que el de evitar que la oposición consuma todo el tiempo que los reglamentos reservan a estos instrumentos de control”⁹⁵⁰. Circunstancia favorecida por la paradójica distribución del tiempo parlamentario de control a favor de la mayoría⁹⁵¹.

En la actualidad, la obstrucción se produce por la utilización de las llamadas preguntas - tipo o preguntas - fotocopia, que reproducen el texto y sólo cambian algún dato, numérico normalmente. Un claro ejemplo es el citado por SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 162 y 163, n. 101): un diputado español presentó el mismo día 4.416 preguntas interesándose por cada uno de los vecinos que esperaban la instalación de teléfono en dos municipios⁹⁵². En tales supuestos, el gobierno deja de responder, agrupa la contestación o bien la realiza lacónicamente.

En todo caso, como escriben MONTERO GIBERT y MORALES (1985: 165), de la presentación de tales preguntas “resultan previsibles los efectos de la relativa colapsación de ciertos niveles gubernamentales, dedicados a la tarea de contestar prioritariamente a ese aluvión de preguntas, la inundación de la Mesa de la Cámara ante su preceptiva tarea de calificar y admitir (...) y, en suma, la obtención de una publicidad basada más en la cantidad indiscriminada que en la calidad de la actividad rogatoria desarrollada por el grupo parlamentario”.

Ello supone, además, que el gobierno acabe por justificar la carencia de respuesta a algunas preguntas, sobre todo escritas, con base en que el objetivo de su presentación nada tenía que ver con el control parlamentario. El gobierno se escuda en la aparente imposibilidad de asumir tal ingente cantidad de iniciativas de control parlamentario para

⁹⁵⁰ Cfr. RUIZ ROBLEDO, A. (1998: 107).

⁹⁵¹ Cfr. PRESNO LINERA, M. Á. (1999: 101 y 103).

⁹⁵² Cfr. MONTERO GIBERT, J. R. y MORALES, J. M. (1985: 164 y 165).

dilatar las respuestas más allá de los plazos reglamentarios o incluso no responder en absoluto.

En otro orden de cosas, también podría argumentarse que la gran cantidad de actividad rogatoria obstruiría el normal desarrollo de las sesiones parlamentarias. Así AGUILÓ LÚCIA (1997: 32) mantiene que “las funciones de impulso y control que requieren que el Parlamento sea la caja de resonancia de lo que pasa en la sociedad, en ocasiones se ralentizan, o bien por una falta de estrategia por parte de la oposición al presentar una gran gama de iniciativas, lo que provoca necesariamente la paralización en la débil y limitada administración parlamentaria; o bien por el contrario, es la mayoría parlamentaria la que a través de su fuerza democráticamente mayoritaria dificulta y paraliza ciertas iniciativas”.

De ello tenemos la muestra más representativa en el abuso de los parlamentarios en la utilización de la interpelación en las III y IV Repúblicas francesas. La importancia política de tales debates era preponderante. Las demás funciones de las cámaras se veían relegadas.

En España también se sentía esta preocupación, aunque la interpelación nunca llegó a implicar la caída del gobierno. En esta clave hay que entender las siguientes palabras de POSADA (1934: 179 y 180): “El ejercicio de la función *fiscalizadora* (...) mediante *preguntas e interpelaciones*, debería ordenarse de forma que no dificulte y menos interrumpa el desempeño por la Cámara de sus funciones legislativa y económica”.

Mucho más recientemente, los reglamentos parlamentarios o incluso las propias normas fundamentales han delimitado el espacio temporal que, como mínimo y máximo, puede dedicarse a la actividad rogatoria⁹⁵³. La obstrucción, por tanto, ya no impedirá el desarrollo de las demás funciones parlamentarias en cuanto a las sesiones se refiere.

En la actualidad la existencia de criterios de selección y cupo niega la posibilidad de saturación de la actividad parlamentaria. ¿Existe parálisis parlamentaria cuando, p. ej., en el Congreso de los Diputados sólo se pueden presentar tres preguntas a la semana al presidente del gobierno (siempre y cuando haya sesión)? Creemos que no.

⁹⁵³ Recordemos que, hasta 1995, el art. 48, II CF impedía la celebración de más de una reunión por semana para el desarrollo de preguntas.

La obstrucción, por tanto, sólo puede predicarse de la que tiene por objeto la administración bajo mando jerárquico del ejecutivo. Se produce, en un grado muy alto, debido al gran número de preguntas que solicitan respuesta escrita.

IV.1.1.2. Interés individual del representante

Son varias las razones que impulsan al parlamentario a olvidar que las preguntas y las interpelaciones son un instrumento creado para que aquél esté vigilante ante las acciones del gobierno. El intento de hacerse publicidad ante los electores de su circunscripción o de ganar posiciones en el seno del grupo parlamentario son dos de ellas.

Dichos motivos, por sí mismos considerados, no constituyen un problema si son un complemento de la finalidad de control parlamentario. Se transforman, sin embargo, en disfunción de la actividad rogatoria cuando tales circunstancias pesen de tal manera en la actitud del sujeto activo que éste olvida su obligación de controlar. Así, BUTT (1967: 324) resalta que “mientras el *Question Time* da a algún miembro del Parlamento una oportunidad para voltear a los hombres en el poder, para otros es una oportunidad para tratar materias locales o injusticias y para buscar información sobre la que el representante pueda formar su propio juicio sobre si proseguir su crítica más lejos. El *Question Time* tiene la gran ventaja de conseguir publicidad en el periódico para las preguntas más interesantes”⁹⁵⁴.

La pregunta escrita, como sabemos, es en todos los países (especialmente en Inglaterra y Francia) un instrumento especialmente adecuado para utilizarse en beneficio de un elector de la circunscripción por la que fue elegido el sujeto activo. En todo caso, parece conveniente, como señala GALEAZZI (1918: 84), que las preguntas no se conviertan (a través de las respuestas escritas) en relaciones individuales entre interrogadores y ministros, siendo simples intercambios de cartas. Si no, las preguntas perderían toda importancia como control político y, haciéndose en cantidad cada vez mayor, terminarían por referirse, no a hechos de interés público y general, sino exclusivamente a hechos de interés particular, local o electoral.

⁹⁵⁴ El la lengua original: “*While Question Time gives some Member of Parliament a chance to tilt at the men in power, for others it is an opportunity to raise local matters or grievances and to seek information on which the Member can form his own judgment on whether to pursue his point further. Question Time has the further advantage of gaining newspaper publicity for the most interesting Questions*”.

IV.1.1.3. Control administrativo

En este mismo sentido, existe la posibilidad de que las preguntas y las interpelaciones acaben por convertirse en instrumentos de control meramente administrativo y no político. En algunas ocasiones, el parlamentario actúa motivado por las preocupaciones de un particular, que ha visto defraudadas sus expectativas jurídicas en una relación administrativa. Tanto si agotó ya las vías administrativas y judiciales como si no, es frecuente, sobre todo en el Reino Unido y en Francia, que el particular acuda al despacho de “su” diputado para solicitar que a través de su derecho a la actividad rogatoria, la pregunta con respuesta escrita sobre todo, interese del gobierno un estudio más profundo del caso⁹⁵⁵.

Al analizar estos supuestos hay que tener en cuenta dos circunstancias. La primera es que el control administrativo está en el origen de la actividad rogatoria. Efectivamente, los parlamentarios asumían la defensa de los ciudadanos afectados cuando los actos de la administración constituían un ámbito exento de control judicial. En segundo lugar, aún hoy es predominante tal utilización en el Reino Unido y Francia, debido al tradicional apego de los parlamentarios a la circunscripción por la que fueron elegidos.

El parlamentario, en nuestra opinión, no puede estar ajeno a los problemas, también individuales, que aquejan a los vecinos de su territorio, pero debería autolimitar la utilización de los instrumentos de actividad rogatoria a los supuestos en que puede deducirse un ámbito diáfano de decisión política del ministro responsable. Buena parte de la causa de la falta de interés radica en que preguntas e interpelaciones son usadas como mero control administrativo, sin ninguna cualificación política. A pesar de que la administración responde jerárquicamente a las directrices de un ministro, no toda actuación administrativa debería ser objeto de la actividad rogatoria, particularmente cuando la directriz política implicada no es relevante⁹⁵⁶. Ello encuentra fundamento en que el particular goza ya de suficiente protección jurisdiccional frente a la administración⁹⁵⁷.

⁹⁵⁵ Así, FORMERY, S. L. (1996: 100) apunta sobre las preguntas que solicitan respuesta escrita que “*ont pour objet de retracer les difficultés individuelles que connaissent les électeurs, de former une demande de consultation juridique au gouvernement, ou bien encore de soulever une question de portée plus politique. (...) L'intérêt majeur de cette procédure est de permettre au parlementaire de donner une suite concrète aux demandes des électeurs et de contraindre le gouvernement à afficher publiquement ses positions*”.

⁹⁵⁶ Ya MILL, J. S. (1965: 315), en 1861, escribe: “La suma enorme de asuntos particulares que roba tiempo al Parlamento y embarga los pensamientos de sus miembros con detrimento de las ocupaciones propias del gran consejo de la nación es considerado por todo hombre pensador u observador como un mal grave, y, lo que es peor, como un mal que va en aumento”.

Si el parlamentario utiliza la actividad rogatoria más o menos libremente es algo que ya hemos analizado (apartado II.4.1). Tenemos aquí uno de los casos en que se hace difícil determinar si el parlamentario realiza cuestiones cuyo objetivo no es controlar para lograr otras finalidades o si ello es, principalmente, consecuencia de un sistema parlamentario que no ofrece al sujeto activo otras posibilidades de expresión, tanto individual como colectivamente. En este segundo supuesto, el parlamentario aprovecharía cualquier resquicio reglamentario, particularmente la actividad rogatoria, para conseguir lo que la mayoría parlamentaria o la disciplina partidista le dificultan: la posibilidad de hacerse oír en el parlamento. Así, PORRAS NADALES (1981: 113), partiendo de que la partidocracia (pluralismo político reducido a un grupo de partidos con alto grado de organización y disciplina interna) ha puesto en peligro el mecanismo del mandato representativo de los diputados, entiende que las preguntas escritas, que no están sujetas a un control rígido por parte del grupo parlamentario, se convierten en un campo abierto para las iniciativas individuales del parlamentario. La mayoría de las intervenciones del parlamentario, por esto, se centrará en problemas de su circunscripción para reforzar su prestigio ante los electores.

En buena lógica, PORTERO MOLINA (1981: 102), con respecto a España, esperaba que la utilización localista de la actividad rogatoria en el parlamento estatal se canalizase a través de las asambleas regionales y de los defensores del pueblo, tanto estatal como regionales. La escasa tradición local del ejercicio del parlamentarismo por parte de los miembros de las cámaras estatales españolas, así como la interrupción democrática durante cuarenta años parecen haber impedido el desarrollo de anclajes localistas en nuestros representantes. Efectivamente, las asambleas autonómicas y la extensión de la figura del *ombudsman* regional parecen haber contribuido decisivamente a que tal tendencia se mantenga⁹⁵⁸.

⁹⁵⁷ Cfr. ANZON, A. (1969: 763).

⁹⁵⁸ No faltan en España, en embargo, las acusaciones entre políticos sobre el mayor o menor interés del parlamentario adverso en la circunscripción, dedicación cifrada en el número de las iniciativas. Así, p. ej., se comprende la polémica entre los dos grandes partidos estatales acerca de las intervenciones en las Cortes Generales de sus parlamentarios por la circunscripción de León. Véase *Diario de León*, 6 y 8 de enero de 2000.

IV.1.1.4. Uso indiscriminado de pregunta e interpelación

Cada instrumento de actividad rogatoria tiene, en principio, su propio ámbito objetivo. Es primordial el criterio material que distingue la pregunta de la interpelación. Antes de referirnos al régimen más común, importa resaltar que éste no se aplicará, evidentemente, donde no exista la interpelación (Francia, Reino Unido y Parlamento Europeo) ni, a nivel español, en la Asamblea Regional de Murcia, donde las preguntas son calificadas expresamente como solicitudes de información.

En cuanto a los ordenamientos más comunes, es necesario conocer que, mientras que la pregunta no debería versar sobre principios directrices de la política gubernamental, la interpelación habría de recaer sobre tales materias. Más problemático se hace establecer límites materiales diáfanos entre los diversos tipos de preguntas porque también el interés general podría servir de base para las preguntas orales, mientras que la carencia de tal elemento podría derivar en la presentación de una pregunta con respuesta escrita. De la misma manera, una pregunta habría de desarrollarse en pleno o en comisión con base en la especificidad de la materia.

El sujeto activo, sin embargo, no tiene siempre presentes tales distinciones y utiliza, conforme a otros criterios, uno u otro instrumento de la actividad rogatoria. En este sentido, se observa en la práctica que los grupos optan por la publicidad y el carácter abierto y directo de las preguntas orales y las interpelaciones en los temas en que el coste político para el gobierno puede ser mayor⁹⁵⁹.

De todas formas, cabe realizar dos precisiones en este campo. En primer lugar, nos encontramos ante institutos parlamentarios que son utilizados con criterios políticos y por personas dedicadas a la política. Sería imposible limitar al sujeto activo en estos supuestos ya que es lógico que la actividad parlamentaria se desarrolle con la vista puesta en las siguientes elecciones. Por otra parte, las materias que podrían suponer un serio desgaste político para el ejecutivo coincidirán, si no siempre sí en gran número de casos, con los que objetivamente son las más relevantes, es decir las directrices de política general o las actuaciones de gran interés público.

No sería negativo, en el fondo, que el sujeto activo tuviera presente su interés electoral a la hora de elegir uno u otro medio de actividad rogatoria para controlar al gobierno.

⁹⁵⁹ Cfr. PORTERO MOLINA, J. A. (1981: 102).

JOHNSON (1961: 142) resalta que “hoy sería admitido con franqueza por muchos parlamentarios que el interrogador hábil plantea una pregunta sólo si ya conoce la respuesta. No está interesado en primer término en conseguir una respuesta informativa; está ansioso de plantear su réplica (...). Las preguntas han dejado de ser sinceros requerimientos de información y acción, y se han convertido en medios de fiscalizar argumentos políticos. Bastante irónicamente, un resultado de todo esto ha sido que el *Question time* no siempre permanece principalmente como una ocasión del parlamentario poco conocido, sino que los líderes de la oposición están dispuestos a emprender más de diez intercambios suplementarios”⁹⁶⁰.

IV.1.1.5. Autocontrol

El parlamentario perteneciente al partido o coalición que gobierna también tiene derecho a controlarle. Es más, tiene la obligación, como miembro de la cámara, de ejercer una de las funciones que ésta tiene encomendada: fiscalizar al ejecutivo. En el texto constitucional español, p. ej., se dice: “Las Cortes Generales (...) controlan la acción del Gobierno” (art. 66. 2). Tal fiscalización podría ser más o menos intensa porque depende del equilibrio de fuerzas existentes entre parlamento y ejecutivo en cada coyuntura política, pero no debería faltar⁹⁶¹.

Estos parlamentarios, sin embargo, debido a razones partidistas suelen utilizar la actividad rogatoria para que, con la respuesta, el ministro deslumbre con su buena actuación, frecuentemente poco conocida (y aplaudida) por la opinión pública.

WIBERG y KOURA (1994: 36 y 37) denominan a estas preguntas *arranged questions*. Señalan seis razones que llevan a los parlamentarios de la mayoría a presentarlas: hacer pública alguna acción del gobierno, realizar una declaración política, corregir declara-

⁹⁶⁰ En el texto original: “*Today it would be frankly admitted by many Members that the clever questioner asks a Question only if he knows the answer already. He is not interested in the first place in getting an informative reply; he is mainly anxious to get on to his supplementary (...). Questions have ceased to be straightforward requests for information and action, and have become instead a means of prosecuting political argument. Ironically enough, one result of all this has been that Question time does not always remain chiefly a backbenchers’ occasion, but leading Opposition frontbenchers are prompted to take a hand more of ten in supplementary exchanges*”.

⁹⁶¹ No compartimos, por ello, la opinión del diario *El País*, que en su editorial “Sesión de descontrol”, de 21 de diciembre de 1999, abogaba por “suprimir las preguntas del grupo parlamentario del partido en el Gobierno para ahorrarnos ese fatuo ejercicio de autosatisfacción que suelen facilitar desconocidos parlamentarios a su presidente en particular y a sus ministros en general”. Cfr. LINDE PANIAGUA, E. (1998: 114).

ciones hechas en la prensa o en otro lugar, permitir a los ministros tener algo a lo que es conveniente referirse en una ocasión futura, introducir una explicación o declaración antes de alguna crítica anticipada e impedir un ataque de la oposición.

IV.1.1.6. Grupos parlamentarios

Los ordenamientos de las asambleas han abierto a los grupos parlamentarios la posibilidad de plantear preguntas e interpelaciones (véase p. 230). Tal situación no deja de ser positiva en cuanto que reconoce la existencia de agrupaciones políticas en el seno de la cámara. Se produce, pues, una lógica evolución en los clásicos y hasta épocas recientes exclusivamente individuales instrumentos rogatorios.

No merece, sin embargo, la misma valoración la preeminencia del grupo parlamentario y en contra del representante individual de manera que éste haya de contar con la anuencia, permiso o consentimiento del grupo para poder ejercer la actividad rogatoria (así, las interpelaciones en el País Vasco, véase p. 292, n. 875).

En el mismo sentido crítico hay que analizar los casos en que sólo un grupo de parlamentarios puede controlar, eliminando la posibilidad de ejercicio individual de esta función asamblearia (así, p. ej., las preguntas orales en el Parlamento Europeo, véase p. 230). Para OSÉS ABANDO (1998: 49), sin embargo, las interpelaciones deberían reservarse para los grupos, “en coherencia con la revalorización política que deben experimentar aquéllas para ser diferenciadas de las preguntas”. Opinamos que dicha recuperación de importancia política no pasa por eliminar uno de los pocos medios de control que el representante individual aún dispone en algunos parlamentos. Es más discutible que el parlamentario singular pueda presentar la moción subsiguiente a la interpelación. De hecho, ya que ello conduce a una votación de la asamblea, parece que tendría que ser un número bajo de parlamentarios (no necesariamente un grupo constituido) los que solicitasen la moción.

El predominio del grupo parlamentario se recalca debido a la práctica del cupo como criterio de selección (recuérdese el apartado III.1.1.2.1.2.2). Los dirigentes partidistas, de esta manera, distribuyen entre sus miembros la posibilidad, atribuida ciertamente al grupo y no al representante individual, de preguntar o interpelar. Ello redundaría en el crecimiento de los poderes directivos de las elites partidistas sobre los diputados y, lo que es aún más llamativo, en que tenga más oportunidades de controlar el grupo mayoritario. En relación con esto último contrasta el hecho de la superación de la regulación tra-

dicional atinente al sujeto pasivo exclusivamente individual de la actividad rogatoria con la obstinada permanencia de la ficticia separación de poderes, según la cual todos los parlamentarios tendrían las mismas intenciones fiscalizadoras (desde luego, tienen el mismo deber).

Sorprende, en definitiva, que el fenómeno de la irrupción del partido político en la vida parlamentaria se contemple a favor suyo para legitimar la actividad rogatoria de los grupos parlamentarios mientras que no se tenga en cuenta, lo cual de nuevo beneficia a los partidos, a la hora de instaurar la separación mayoría - minoría o gobierno - oposición, en sustitución de la clásica parlamento - ejecutivo⁹⁶².

IV.1.2. PROPUESTAS

La facultad de plantear preguntas e interpelaciones es una facultad del parlamentario. Cabe cuestionarse sobre la conveniencia de instaurar algún mecanismo para delimitarla, impidiendo un uso impropio de la pregunta y de la interpelación.

En general, la revitalización de los instrumentos de control, más que medidas normativas, exige un cambio de mentalidad⁹⁶³.

IV.1.2.1. Asistencia a la cámara

Parece razonable, en primer lugar, exigir que quien tenga la obligación de controlar esté presente en el pleno o en la comisión cuando se esté llevando a cabo una sesión de preguntas o interpelaciones. En este sentido, AMELLER (1964: 181) resalta el absentismo de los parlamentarios en las sesiones de control, que quizá, en vez de la consecuencia, sea una de las causas de su ineficacia⁹⁶⁴.

⁹⁶² Nos encontramos aquí con los que LUCAS VERDÚ, P. (1965: 31) denominaría “un caso típico que corrobora la relativización del derecho constitucional a las realidades políticas. No es posible explicar satisfactoriamente, con razonamientos apoyados en simples normatividades constitucionales, el profundo sesgo que ha experimentado la representación política desde el liberalismo clásico hasta la democracia masificada de nuestros días. En efecto, la generalización del sufragio, la intersección de los partidos políticos en los procesos electoral y parlamentario, así como las coaliciones de los grandes partidos, han afectado profundamente al concepto clásico de representación”.

⁹⁶³ Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (1997: 474). Este autor es “razonablemente pesimista en cuanto a la capacidad de nuestro sistema político para provocar reformas que conviertan al Parlamento en una institución controladora efectiva”.

⁹⁶⁴ Este autor (1964: 181) cita una esclarecedora afirmación de un diputado francés tras renunciar a su pregunta el 18 de julio de 1963: “*un député a renoncé à sa question en constatant que le problème*

Una muestra del escaso interés de los propios parlamentarios lo ofrece el dato de que su absentismo en la Asamblea Nacional el día que se reservaba a las preguntas (el viernes), obligó en 1960 a trasladar la sesión de control parlamentario del gobierno al jueves⁹⁶⁵.

De la misma manera, la primera sesión de preguntas de actualidad en la Asamblea Nacional tuvo lugar el 10 de abril de 1970. De nuevo se desarrollan el viernes, con lo que el número de diputados presentes es irrisorio (a veces menos de quince). El gobierno, a la vista del escaso interés que suscita el procedimiento, envía para responder a secretarios de Estado, en vez de ministros⁹⁶⁶.

ARDANT (1998: 582) opina que las preguntas orales sin debate en la Asamblea Nacional tienen “un éxito mediocre. Cuando los diputados pueden, por una vez, intervenir más libremente, no lo aprovechan y no utilizan todo el tiempo que disponen. 1. 491 preguntas se han desarrollado entre 1993 y 1997 en la Asamblea Nacional, ante los escaños vacíos, en presencia de uno o dos secretarios de Estado supuestos omniscientes”⁹⁶⁷.

Merece la pena realizar tres comentarios acerca de esta postura. En primer lugar, ARDANT considera una prueba de la eficacia “mediocre” de las preguntas el hecho de que se presenten 1. 491 en cinco años (una media de 298 al año). Cuando uno de los problemas vitales de la actividad rogatoria es el excesivo número de preguntas e interpelaciones que se plantean, debemos valorar, sin embargo, positivamente que “sólo” haya poco menos que una pregunta al día.

En segundo término, los parlamentarios tienen gran parte de responsabilidad en la mediocridad que se predica del procedimiento. Su absentismo es síntoma de su escasa voluntad fiscalizadora.

Finalmente, la actitud del gobierno es altamente negativa. Ni contesta un ministro ni quien le sustituye (un secretario de Estado) está mejor cualificado técnicamente para responder.

évoqué ne pouvait être abordé devant des bancs à peu près vides: «Nous sommes si peu, Monsieur le Secrétaire d'Etat, que je vous demande de ne pas me répondre et de remplacer votre intervention par une Conférence de presse. Là, au moins, vous serez entendu»”.

⁹⁶⁵ Cfr. AMELLER, M. (1977: 357).

⁹⁶⁶ Cfr. AMELLER, M. (1977: 359).

⁹⁶⁷ El texto original dice: “[las preguntas orales sin debate tienen] un mediocre succès. Alors que les députés peuvent, pour une fois, intervenir à peu près librement, ils n'en profitent pas et n'utilisent pas tout le temps dont ils disposent. 1. 491 questions ont été posées entre 1993 et 1997 à l'Assemblée Nationale, devant bancs vides, en présence d'un ou deux secrétaires d'Etat supposées omniscientes”.

En Francia, señala CHANTEBOUT (1998: 411), acostumbrados a que durante las III y IV Repúblicas el control conllevase la puesta en juego de la continuidad gubernamental, las preguntas no tuvieron la importancia que les otorgaba su inserción en la Constitución. Muy pocos diputados se quedaban a la sesión de preguntas, fijada para el viernes por la tarde. También los ministros contribuyen a la pérdida de importancia porque difieren las respuestas de las preguntas más complicadas hasta que hayan perdido toda actualidad. En este sentido, ROIG (1965: 102) resaltaba que “en un diálogo, es necesario que los interlocutores puedan expresarse. En el caso de las Asambleas, hace falta permitir el empleo del único lenguaje que ellas son capaces de usar, es decir, un «lenguaje colectivo», el voto. Esto es lo que echan de menos los parlamentarios. La ineficacia de las preguntas orales es debida sobre todo a que ellas nunca derivan en un voto que permita a la mayoría manifestar su voluntad”⁹⁶⁸. CHANTEBOUT (1998: 411) señala que “habrá que esperar a junio de 1972 para que sea puesta en marcha una nueva fórmula que permita a este procedimiento recuperar un cierto eco”⁹⁶⁹.

Ninguna medida normativa nueva, pensamos, puede producirse en esta materia. El propio parlamentario ha de asumir que una de sus tareas, no la menos importante, es controlar al ejecutivo y obrar en consecuencia. A los órganos de gobierno de las cámaras resta la aplicación severa de las sanciones disciplinarias en relación con las ausencias injustificadas y a los electores la capacidad de actuar finalmente.

IV.1.2.2. Utilización correcta de preguntas e interpelaciones

Aparte del absentismo, existen otros campos que dependen exclusivamente del parlamentario individual. Su cambio de actitud produciría notables beneficios en orden a la tan deseada eficacia controladora de las preguntas y de las interpelaciones.

AGUIAR DE LUQUE (1997: 90) piensa que habría que “admitir algún tipo de límite a la labor de control de las Cámaras que evitase que el Gobierno, en un caso extremo, se viese obligado a abandonar su función genuina y sus responsabilidades específicas para

⁹⁶⁸ En la lengua original: “*Dans un dialogue, il faut que les interlocuteurs puissent s'exprimer. Dans le cas des Assemblées, il faut leur permettre d'employer le seul «langage» dont elles soient capables d'user, c'est-à-dire, un «langage collectif», le scrutin. C'est ce que soutinrent du moins les parlementaires. L'inefficacité des questions orales est due avant tout à ce qu'elles ne débouchent pas sur un vote qui permettrait à la majorité de manifester sa volonté*”.

⁹⁶⁹ En el idioma original: “*Il faudra attendre juin 1974 pour que soit mise au point une nouvelle formule permettant à cette procédure de recouvrer un certain écho*”.

atender las requisitorias derivadas de la función parlamentaria de control”. El problema está, naturalmente, en determinar cuál es ese justo medio entre el desarrollo de la fiscalización, que implicará cierta tarea administrativa, y la excesiva dedicación de los funcionarios a la elaboración de respuestas.

Sería conveniente aumentar las relaciones entre el parlamento y los ciudadanos. Es cierto que el distanciamiento, como dice AJA FERNÁNDEZ (1990: 310), viene propiciado por el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas, la debilidad de los partidos políticos como vehículos de transmisión de las inquietudes ciudadanas, la deficiente información parlamentaria, etc. Así todo, merece la pena insistir en que los parlamentarios ignoran muchas veces los problemas ciudadanos y sus planteamientos arrancan de las noticias publicadas por la prensa o de una cierta rutina parlamentaria. La falta de interés de este control repercute a su vez, en el desinterés de los ciudadanos. Los propios parlamentarios, a veces, presentan preguntas que carecen de actualidad⁹⁷⁰.

Bueno es que el diputado se preocupe por lo que sucede en su circunscripción, incluso que utilice los instrumentos parlamentarios a su alcance para poner de manifiesto su desacuerdo y alternativa frente a determinadas actuaciones gubernamentales en alguna localidad. En este marco hay que situar las propuestas de AJA FERNÁNDEZ (1990: 310) para favorecer el acercamiento del diputado a sus electores: establecer oficinas parlamentarias a las que puedan acudir los ciudadanos para expresar sus quejas a los representantes, desarrollo del derecho de petición de los ciudadanos, proposición no de ley de origen popular y reforma del sistema electoral orientada a una mayor incidencia del elector sobre los candidatos.

El parlamentario no debería, sin embargo, mantener una concepción de su misión representativa anterior al desarrollo del Estado de Derecho. Efectivamente, en la actualidad todo acto gubernativo es recurrible ante los tribunales.

En cuanto al hecho de que, en muchas ocasiones, el parlamentario plantee preguntas (sobre todo las de respuesta escrita) para poner de relieve irregularidades administrativas muy localizadas, pensamos que sería conveniente que tal actividad de control fuera confiada al *ombudsman*, devolviendo a la pregunta su original finalidad de control y no de defensa de derechos individualizados⁹⁷¹.

⁹⁷⁰ Cfr. GUCHET, Y. (1996: 177).

⁹⁷¹ Cfr. MARZANO, F. (1968: 267). En contra, BARRAT I ESTEVE, J. (1997: 282, n. 334): “Causa preocupación (...) la proliferación de defensores del pueblo toda vez que, aun reconociendo su meritorio trabajo, constituyen el reflejo del fracaso de los parlamentarios en su aproximación a las preocupaciones

Ninguna norma, de nuevo, parece poder poner nuevos límites en este sentido, aparte de la ya mencionada que prohíbe que la pregunta tenga por objeto una consulta estrictamente jurídica o un exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada (véanse pp. 217 y ss.).

Algunos ordenamientos jurídicos, estatales y regionales, tomando conciencia de la posición preeminente de la administración han puesto, además, al servicio del parlamento y de los ciudadanos la institución del defensor del pueblo. A partir de aquí, la actividad rogatoria sólo debería tener por objeto los actos, omisiones y opiniones gubernamentales con repercusión global. El ámbito local habría de tomarse como consecuencia de una actividad que merece ser explicada por el ejecutivo en cuanto muestra de una de sus directrices políticas.

Sería el propio parlamentario quien, tras tener conocimiento del problema que enfrenta al particular con la administración, debiera encauzar aquél hacia el recurso jurisdiccional o hacia el defensor del pueblo.

La confusión entre lo que interesa sólo a un grupo reducido de ciudadanos o incluso a uno solo con base en una actuación administrativa que les disgusta y la tarea de representación política que realiza un parlamentario es nociva para esta última.

Una propuesta radical para evitar que el diputado presente iniciativas que sólo puedan analizarse al trasluz de un recurso administrativo encubierto que se desarrolla en sede parlamentaria es la de SPERANZA (1969: 281). Aboga por distinguir entre lo que tiene gran relevancia política (y confiarlo a los grupos parlamentarios) y lo que puede quedar confiado a la autonomía del parlamentario individual. En opinión de SPERANZA, hay que evitar la situación actual en que todo lo que sucede en cualquier ámbito es cargado con un significado político. Además, el miembro del parlamento está sometido a una disciplina partidista férrea sin posibilidad de influir, por lo que todas sus actuaciones se enmarcan en la estrategia de un partido. Si éste pertenece al grupo que apoya al gobierno entonces los parlamentarios presentarán preguntas e interpelaciones, sobre cualquier cosa, siempre que el ejecutivo haya actuado de forma intachable. Los miembros de los partidos en la oposición actúan de la misma manera cuando la conducta del ejecutivo haya sido la inversa.

Siguiendo con nuestra perspectiva individualista de la actividad rogatoria, pensamos que sería un error atribuir en exclusiva a los grupos parlamentarios la capacidad de pre-

reales de los electores. En realidad, muchas de sus funciones deberían ser llevadas a cabo por los propios parlamentarios”.

sentar preguntas e interpelaciones cuando la relevancia política sea destacable. Merece la pena, a nuestro juicio, cargar con las ineficacias de algunos parlamentarios dispuestos a interpelar al gobierno sobre cualquier asunto, aunque su foro más adecuado fuera el recurso contencioso-administrativo o la apelación al defensor del pueblo, que restringir el ya exiguo campo de facultades individuales del representante individual.

El parlamentario, si quiere, puede intercambiar opiniones con el ministro sobre un caso particular, pero no debería utilizar sus facultades parlamentarias más que cuando fuera pertinente. Los representantes deberían utilizar para los demás casos la agilidad de la correspondencia directa u otro tipo de contacto con el ministro o el funcionario responsable⁹⁷². El uso del correo particular es especialmente frecuente en el Reino Unido⁹⁷³. Confundiendo la petición de información con el ejercicio del control, CORBETT y otros (1995: 269) también proponen que el parlamentario utilice asiduamente la correspondencia con el ejecutivo y el acceso a bases de datos. Así, MORRISON (1964: 227 y 228) considera que “las preguntas, sobre todo las preguntas orales, deberían solamente poderse plantear cuando otros métodos menos formales hayan fracasado en orden a producir un resultado satisfactorio, o cuando alguna información o acción es deseada urgentemente”⁹⁷⁴.

Aun estando disconformes con la amalgama de información y fiscalización, pensamos que es necesario que los órganos de las cámaras encargados de calificar las preguntas, principalmente las escritas, extremen el cuidado para evitar que simples peticiones individuales de información utilicen el casi colapsado cauce de la actividad rogatoria. Parece claro que los órganos calificadores del parlamento no deberían tramitar una iniciativa que, bajo el título de uno de los instrumentos de la actividad rogatoria, se limita a solicitar datos o documentos.

⁹⁷² En este sentido, NORTON, P. (1993b: 106) subraya que “*the important point about these informal means is that they do tend to supplement the formal means available*”.

⁹⁷³ Así, JOHNSON, N. (1961: 145) señala: “*As Questions have come to play a greater part in the political tug-of-war in the House of Commons, another more dispassionate method by which Members of Parliament can exert some influence over the actual conduct of administration has developed. This is by writing letters to ministers. The volume of correspondence with ministers has now grown so great that it would be no exaggeration to say that letters from Members have become one of the most popular and effective means of seeking redress of grievances and of bringing complaints of constituents to the notice of Ministers. (...) behind the letter there is always the sanction of a Question in the House which will give publicity to the matter if the Member considers that the replies in correspondence have been unsatisfactory*”.

⁹⁷⁴ En el idioma original: “*It is important (...) that Questions, especially oral Questions, should only be put down when other and less formal methods have failed to produce a satisfactory result, or when some information or action is urgently desired*”.

En esta línea, es digna de mención la facultad que el art. 181. 1 RCD otorga a la Mesa del Congreso para que pueda calificar una interpelación como pregunta cuando el contenido de aquélla no responda al requisito del interés general.

Coincidimos con GARCÍA MORILLO (1990: 252) en que la utilización excesiva de los medios más potentes de control (las preguntas con respuesta oral en pleno y las interpelaciones) para cuestiones sin interés público, hace que pierdan su eficacia.

La situación es especialmente grave en el caso de la interpelación. He aquí un instrumento destinado por su propia naturaleza y por numerosos ordenamientos parlamentarios, como sabemos, para provocar el debate (la intervención de los grupos parlamentarios) e incluso, a través de la moción, producir una resolución por parte del pleno de la cámara. El uso indiscriminado de preguntas escritas, orales e interpelaciones, según el daño electoral que cualquier asunto produzca en el gobierno, es especialmente perjudicial para las últimas ya que están jurídicamente previstas para tratar cuestiones de interés general.

A pesar de que la interpelación alberga la posibilidad de plantear un debate parlamentario sobre una directriz de política general del gobierno, algunos parlamentarios, sin embargo, olvidan que el criterio de la materia (de interés general o más concreto) es el que debe orientarles a la hora de escoger si su texto se presenta como pregunta o interpelación. El sujeto activo suele elegir la interpelación en detrimento de la pregunta cuando quiere una discusión más amplia, no importa sobre qué materia⁹⁷⁵.

Bajo el mismo prisma hay que analizar la presentación de preguntas urgentes. El parlamentario debería autolimitarse y plantear bajo tal forma las materias que realmente gozan de tal carácter.

Sobre la libertad del parlamentario para elegir el formato bajo el que plantear la cuestión hay ordenamientos que ponen algunos límites. Todos ellos atribuyen a los órganos de calificación de las cámaras, ya sea el presidente, ya sea la mesa, la potestad de calificar un texto que se ha presentado bajo el título de interpelación como pregunta oral.

De la misma manera, parece adecuado que se puedan transformar las preguntas y las interpelaciones urgentes en ordinarias si el órgano calificador estima que el carácter urgente no existe.

⁹⁷⁵ Cfr. ANZON, A. (1969: 761, n. 11).

Tales medidas no son, sin embargo, fáciles de aplicar. Las reticencias ante el poder del presidente o de la mesa no serían tantas si uno y otro no fueran, al fin y al cabo, políticos, miembros generalmente del partido mayoritario. Opinamos que si se otorga a los órganos de gobierno de las cámaras la potestad de inadmitir una pregunta para transformarla en petición de información, de transformar interpelaciones en preguntas o iniciativas urgentes o iniciativas urgentes en ordinarias, ello no sólo debe realizarse de manera perfectamente motivada, sino que se debe permitir que el parlamentario tenga a su disposición dos tipos de recursos, uno interno, ante el pleno y otro externo ante los tribunales ordinarios o el tribunal constitucional, en orden a salvaguardar el ejercicio del control sobre el ejecutivo por parte del parlamento.

IV.1.2.3. Otro sujeto activo

La posibilidad introducida en los reglamentos asamblearios de Andalucía y Murcia consistente en que los ciudadanos puedan presentar preguntas (véanse pp. 228 y 229) merece comentarse.

La apertura de un cauce más a la participación ciudadana es, en principio, digna de aplauso⁹⁷⁶. El inconveniente principal radica en su posible conflicto con el concepto de representación política.

En principio, podría parecer que la atribución a sujetos no parlamentarios de la facultad de iniciar actividades rogatorias no mermaría la función de control de los parlamentarios. Éstos y los ciudadanos vendrían a ser copartícipes jurídicos (no sólo políticamente como hasta ahora), de la tarea de fiscalización asamblearia.

El problema es más profundo e incide en la base de la teoría del mandato representativo. La posibilidad que ahora comentamos, efectivamente, supone una importante mutación en la tradicional exclusiva del parlamentario individual en su labor de plantear preguntas fiscalizadoras. Los axiomas de la representación política implican el apoderamiento del parlamentario para ejercer sus funciones sin estar vinculado a quien representa (prohibición de mandato imperativo)⁹⁷⁷.

⁹⁷⁶ Así, EMBID IRUJO, A. (1991b: 122).

⁹⁷⁷ Recordemos, con VEGA GARCÍA, P. DE (1995: 239) que “defender el mandato imperativo implica desvirtuar el sentido de la institución parlamentaria como lugar de discusión y de encuentro de los distintos intereses que expresan el pluralismo de la realidad social. Con lo cual la salvación de la representación, evitando distanciamientos entre representantes y representados, para lo que al final

La introducción de los ciudadanos entre los sujetos activos de una actividad eminentemente caracterizadora de las tareas de los representantes políticos podría suponer un menoscabo en la independencia de los diputados y senadores a la hora de ejercer su función de control⁹⁷⁸.

El hecho, sin embargo, de que tanto el ordenamiento parlamentario andaluz como el murciano prevean expresamente que la pregunta de iniciativa ciudadana, para llegar a desarrollarse, necesite ser asumida por un diputado, evita satisfactoriamente la posible contradicción. A la vez que se consigue que el ciudadano se involucre en el engranaje de las relaciones entre el parlamento y el gobierno, el representante no ve mermadas sus atribuciones como tal.

IV.1.2.4. Minorías

Dado que el control es frecuentemente impulsado por quienes no pertenecen al mismo partido político que los miembros del ejecutivo, sería interesante cambiar el sistema de preguntas e interpelaciones en algunos ordenamientos parlamentarios.

Centrándonos en el Congreso de los Diputados, vemos que el art. 188. 2 RCD favorece al grupo mayoritario y, dentro de éste, al diputado que menos haya intervenido.

Ambos aspectos son criticables. El primero porque no favorece el control, sino la utilización autocomplaciente de la actividad rogatoria. El segundo porque prima al diputado que menos haya controlado, que coincidirá, a medida que transcurra la legislatura, con el más ocupado en otras tareas (de partido o de la Cámara), el menos interesado en fiscalizar al ejecutivo o el que reúna ambas características.

En este último sentido, merecería la pena otorgar prioridad a las preguntas presentadas por el líder de la oposición (véase apartado IV.6.2.4). Sin menoscabo de las facultades rogatorias del resto de los parlamentarios, habría de facilitarse la inclusión de una pregunta del jefe de la oposición al menos cada semana.

terminaría sirviendo sería únicamente para provocar la negación más rotunda del Parlamento como pieza medular del sistema político”.

⁹⁷⁸ Como VEGA GARCÍA, P. DE (1996: XX) señala, “implica la democracia representativa la distinción entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados”.

IV.2. COMPLEJIDAD DEL OBJETO

IV.2.1. PROBLEMÁTICA

El control parlamentario se ejerce sobre el gobierno, tanto sobre los actos de los que es responsable como sobre la opinión que le merecen los actos ajenos (p. ej., una pregunta sobre si el ejecutivo piensa adoptar la misma decisión que otro extranjero, sobre por qué la rechaza, etc.).

El ámbito de actividades que están a cargo del gobierno es creciente. El paso del Estado liberal al Estado social multiplicó la participación de la administración en múltiples campos⁹⁷⁹. El gobierno dirige esa creciente burocracia administrativa, cada vez más especializada conforme aumentan las demandas sociales relacionadas, p. ej., con las nuevas tecnologías. Proliferan, por otra parte, los sectores gestionados sustancialmente por personal público pero formalmente al margen del ejecutivo⁹⁸⁰.

El parlamentario, a la hora de controlar al ejecutivo se encuentra, pues, con un haz inmenso de objetos que no puede abarcar⁹⁸¹.

⁹⁷⁹ Cfr. ANZON, A. (1969: 763).

⁹⁸⁰ En palabras de JOHNSON, N. (1961: 143 y 144), “*the public service has become too extensive for the search light to cast anything more than a diffused light which becomes intense only if it happens to fall upon a more flagrant mistake or abuse (...). To regard Questions primarily as a means of "controlling" the executive, which is the role enthusiasts have cast them for is misleading. The whole concept of the legislature controlling the executive has found little favour here, and we have preferred to trust the executive, subject to the right to criticize and question. It is within this context that Questions are really significant. What Questions help to do is to keep Governments and their officials responsive to the opinions and feelings to the House of Commons*”. Cfr. MACCANICO, A. (1988: 5).

⁹⁸¹ MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 767) señalan que “el reto que pesa sobre los Parlamentos modernos ante una posible opresión de la técnica, del mundo de las máquinas y de la cibernética -con la correspondiente deshumanización-, se encuentra en la vigorización de los medios de control de las Asambleas populares sobre el funcionamiento de la Administración. en defensa de los derechos del hombre y de una vida más humanizada”. GARCÍA MORILLO, J. (1997a: 149) considera que la “complejidad -política, económica y social- de las sociedades actuales obliga a que la adopción de las decisiones políticas y, todavía en mayor grado, su instrumentación se realicen, en la mayoría de las ocasiones, tras complejos estudios en los que han de ponderarse complicados factores técnicos. Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, que combina el principio de jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de las decisiones, con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso. La necesidad que las sociedades actuales presentan de sublimar el principio de eficacia, por tanto, la concentración de la capacidad de decisión en un órgano de decisión política unitario y capaz de actuar con el máximo de eficacia y rapidez, que no puede ser otro que el Gobierno”. HILL, A. y WHICHELOW, A. (1964: 39) llaman la atención sobre la complejidad de algunas actividades del gobierno. Así, refiriéndose a un caso, señalan: “*Parliament's comparative silence on this might stem from the embarrassed realization that more of the activities of Government, and*

De hecho, los grupos parlamentarios realizan en su seno una división funcional del trabajo que facilita que cada parlamentario se especialice en un ámbito estatal.

Ello nos lleva, por cierto, a resaltar la inferioridad en que se hallan los representantes del grupo mixto. Cuando un partido político obtiene pocos escaños o sólo uno, quienes los ocupan no pueden repartirse el trabajo más que en el sentido de contar con asesores extraparlamentarios de su mismo partido. En el momento de ejercer la actividad rogatoria, el parlamentario da la impresión de conocer todos los temas ya que lo mismo pregunta o interpela, p. ej., sobre alianzas militares que sobre sanidad.

Está claro, entonces, que si los parlamentarios quieren estar a la altura de los conocimientos técnicos de todo el aparato administrativo que elabora la respuesta gubernamental, tienen que contar con apoyo, tanto de su grupo parlamentario y de su partido, como de las propias cámaras.

En relación con esto, nos encontramos con dos clases de problemas. El primero es determinar si los parlamentarios reciben suficiente información y, en segundo lugar, establecer los medios técnicos cualificados para seleccionarla y presentarla de modo que nuestros representantes puedan utilizarla. PITARCH I SEGURA (1997: 289) realiza una valoración negativa sobre el estado de ambos aspectos en España. En cambio, para LAVILLA RUBIRA (1994: 276) “el problema real no es el de falta de información, sino el de exceso de ésta, unido a la carencia, por parte de los Diputados, de capacidad y de medios técnicos para procesarla y para deducir sus consecuencias políticas”⁹⁸².

SÁNCHEZ MORÓN (1997: 1323) subraya cómo “la amplitud de las tareas que ha asumido el Estado, es decir, la Administración, resulta difícil de regular con toda precisión por unos Parlamentos con medios técnicos y personales relativamente escasos”.

Incluso en el caso de las comisiones especializadas de control, la valoración no es suficientemente positiva. Así, sobre la Comisión de control de Radio y Televisión Española, SÁNCHEZ FÉRRIZ (1990: 109) opina que “la complejidad técnica de las modernas Televisiones y sus extraordinarios efectos superan (...) con mucho los estrictos paráme-

hence of itself, are so technical and complex that they are beyond the comprehension of most Members of Parliament”. Cfr. VIGILANTE, R. (1994: 430).

Para MANZELLA, A. (1974: 401), “*interrogazioni e interpellanze (...) hanno perduto ogni reale efficacia a fini di controllo. Le intricate vicende politico-amministrative dello Stato moderno non possono essere certo ingagate con occasionali scambi di «battute» in assemblea*”.

⁹⁸² GARCÍA HERRERA, M. Á. (1997: 220) resalta que “la complejidad de la vida económica y social pone de relieve el desequilibrio entre la estructura administrativa que soporta la acción del Gobierno y la endeblez del apartado parlamentario que proporciona ayuda técnica a los diputados y sus grupos”.

tros políticos que bien podían ser completados y hasta sustituidos por los de carácter técnico y profesional”.

Es paradójico, sin embargo, que la dificultad con la que se encuentran los parlamentarios de obtener conocimientos suficientes sobre los distintos ámbitos administrativos no sólo no haya producido una disminución en el número de preguntas e interpelaciones, sino que ha provocado su proliferación. Ello se produce, según I. BUCCISANO (1969: 32 a 34), porque la nueva dimensión del Estado ha sido asumida por el representante. Éste se asesora, más o menos, y no duda en desarrollar la actividad rogatoria. Al ser mayor la actividad intervencionista del Estado en la sociedad, crece el ámbito material de sectores susceptibles de control parlamentario⁹⁸³.

Es particularmente relevante el aumento en el número de preguntas que solicitan respuesta escrita. Como acertadamente escribe ARCE JANÁRIZ (1997a: 305), tal circunstancia encuentra su explicación en “la propia complejidad y tecnificación de múltiples acciones del Ejecutivo, que se avienen a ser más satisfactoriamente explicadas así, en la precisión que puede faltarle y sin la retórica que suele sobrarle a la respuesta oral en un debate”. Asimismo, PORRAS NADALES (1981: 110) considera que el predominio constitucional del ejecutivo ha producido una regresión en la importancia de las preguntas orales que repercute en la generalización de las preguntas escritas. El gran número de este tipo de cuestiones hace que el trámite se convierta en un expediente burocrático donde las respuestas son redactadas por los servicios administrativos del ministerio, incluso sin necesidad de un conocimiento directo del asunto por parte del propio ministro. De todas formas, no hay mucha diferencia con la pregunta oral, que se convierte en escrita en el sentido de que el ministro puede limitarse a leer conforme el texto preparado por sus servicios administrativos.

Distinto es el problema de cuál es la respuesta gubernamental. Mientras que el representante no tiene nada fácil mantenerse constantemente informado de la actividad administrativa, el ministro tiene a su servicio una gran cantidad de recursos, humanos principalmente, que pueden desvirtuar las contestaciones a las preguntas parlamentarias. En este sentido, BIRCH (1968: 216) opina que “la utilidad del *question time* es limitado cuando las materias son técnicas y el gobierno tiene un cuasi-monopolio de la informa-

⁹⁸³ Cfr. PORRAS NADALES, A. (1981: 112).

ción, el ministro sólo revelará cuanto él quiera revelar. Los funcionarios son expertos en el arte de diseñar respuestas que parecen responder la pregunta sin realmente hacerlo,⁹⁸⁴.

IV.2.2. PROPUESTAS

IV.2.2.1. Información

La creciente exigencia de conocimientos técnicos, tanto en quien pregunta como en quien responde puede verse, lógicamente, desde esas dos perspectivas subjetivas.

Lo mismo que el representante debe prepararse (informarse) antes de ejercer el control, el ministro tiene que asesorarse en el interior de su departamento antes de responder. En este sentido, ya POSADA (1934: 180) abogaba por permitir que los ministros delegasen la obligación de responder en los funcionarios mejor preparados de sus departamentos, sobre todo en cuestiones de carácter técnico.

La información y el control llegan a aunarse cuando se propone que no responda el ministro, sino una persona cualificada técnicamente. En esta línea, GARRORENA MORALES (1998: 437) se muestra partidario de permitir que un parlamentario invite a un representante de una organización social a expresar su opinión en una sesión de control⁹⁸⁵. Para MANZELLA (1969a: 406 a 408), el primer esfuerzo de reforma consiste en establecer canales directos entre las cámaras y los otros poderes del Estado. Así se podrá consentir que los instrumentos verificadores de las cámaras -con todas las modificaciones requeridas del hecho de que se haría valer una responsabilidad política difusa y no una responsabilidad institucional- se dirigiesen directamente a los verdaderos destinatarios, aliviando al gobierno del peso de una *fictio litis* que desorienta a la opinión pública. Para conseguir la comunicación con los otros órganos del Estado, los procedimientos podrían encontrarse tanto en los reglamentos parlamentarios como en la normativa interna

⁹⁸⁴ En la lengua original: “*The utility of Question Time is limited where the issues are technical and the government has a near-monopoly of information, for the minister will then reveal only as much as he chooses to reveal. Civil servants are expert at the art of drafting replies which appear to answer the question without actually giving anything away*”.

⁹⁸⁵ En esta línea podrían enmarcarse las siguientes palabras de GARCÍA HERRERA, M. Á. (1997: 222): “Las distintas propuestas teóricas de la sociedad informacional o de la democracia electrónica deberían repercutir en la organización y comportamientos parlamentarios. De ahí que no podamos sino explicitar nuestras dudas sobre la posibilidad de resolver los problemas de la función de control desde su configuración actual y que apuntemos una conveniente redefinición del orden democrático en el que se integre más adecuadamente la relación entre la ciudadanía y las instituciones”.

de aquellos órganos (p. ej., en el seno del Consejo Superior de la Magistratura). Los titulares de entes y empresas públicas podrían directamente ser llamados a rendir cuentas de su gestión así como en el ordenamiento de la administración pública debería preverse la inspección parlamentaria como contrapunto normal del recto uso del poder burocrático. Preguntas e interpelaciones conocerían así nuevos interlocutores.

A nuestro juicio, sin embargo, la ventaja que con ello se conseguiría, es decir, la mejora técnica en la respuesta, no supera el inconveniente. Éste radica en que el control se tornaría exclusivamente administrativo, cuando sabemos ya que la fiscalización parlamentaria goza de una naturaleza eminentemente política. Por ello, el sujeto pasivo debe ser un ministro, un miembro del ejecutivo, responsable políticamente de los actos que acaecen en su departamento. El control parlamentario, por otra parte, no debería volcarse en detalles excesivamente técnicos que un ministro no estuviese en condiciones de explicar. El mismo hecho de delegar en un funcionario especializado la respuesta da una impresión negativa de la capacidad del ministro para comprender las tareas de las que es responsable.

En cuanto al sujeto activo del control, parece indudable que éste debe contar con medios técnicos, materiales y personales suficientes para cumplir su tarea constitucional de control del ejecutivo⁹⁸⁶. En todo caso, la falta de tales instrumentos (ya sea real o sentida por un parlamentario) no puede justificar la utilización indiscriminada de preguntas e interpelaciones buscando objetivos meramente informativos (véanse pp. 218 y 219).

Para BALZAMO (1980: 79), uno de los medios a través del cual se mejoraría la actividad fiscalizadora de las preguntas y de las interpelaciones sería “desarrollando la actividad de documentación. Para controlar, de hecho, se necesita sobre todo conocer: es indispensable, por tanto, que el parlamentario disfrute de toda una serie de documentos que para poder ser inteligibles deben ser racionalizados y coordinados y de conexiones casi automáticas con organismos externos, productores de servicios e informaciones económico-estadísticas”⁹⁸⁷.

⁹⁸⁶ Así, BALDASSARRE, A. (1985: 327) subraya que “*il buon andamento della funzione di controllo è centrale per il buon andamento di tutte le funzioni parlamentari. Ma, perché quella si svolga in modo soddisfacente, non basta che si varino buone norme che la rigolino. Innanzitutto, occorre dotare le Camere di staff tecnici, di uffici e di personale adeguati ai nuovi compiti che si affidano ad esse*”.

⁹⁸⁷ En el idioma original: “*Esiste una palmare inadeguatezza degli strumenti dell’interpellanza e dell’interrogazione dimostrata anche dall’uso inflazionato che se ne fa. In tanto l’attività di sindacata ispettivo potrebbe essere migliorata introducendo il cosiddetto “question time” di tipo inglese o sviluppando l’attività di documentazione. Per controllare, infatti, occorre soprattutto conoscere: è indispensabile, pertanto, che il parlamentare usufruisca di tutta una serie di documenti che per poter*

Es de particular relieve, en esta línea, el art. 181 de la Constitución portuguesa, que señala: “Los trabajos de la Asamblea y los de las comisiones serán asistidos por un cuerpo permanente de funcionarios técnicos y administrativos y por especialistas requeridos o contratados temporalmente, en el número que el Presidente estime necesario”.

Vemos, en todo ello, la inescindible relación entre información y cualquier tarea de las cámaras, en este caso el control. Como señala CIAURRO (1982: 306), la disponibilidad por parte del parlamento de órganos técnicos dotados para la tarea de instrucción y documentación posibilita que el político pueda después tomar decisiones fundadas y responsables. El objetivo es que el control no quede a la discreción del controlado (el ejecutivo) y de su aparato técnico - burocrático. El parlamento debe contar con un eficiente y racional aparato de investigación autónoma.

En este sentido se manifiesta CAZORLA PRIETO (1990: 345), al mostrarse partidario de una función administrativo - parlamentaria importante al servicio del desarrollo de los cometidos asamblearios. Debe haber un personal profesional, especializado e incentivado y un tratamiento informático de la documentación. La selección de los funcionarios parlamentarios tiene que hacerse a la luz de una visión actualizada de las tareas asamblearias, entre las que brilla sobremanera la de control y no sólo sobre el criterio que considera la legislación como el cometido fundamental de las cámaras.

Merecería la pena generalizar la facultad que los reglamentos de la Asamblea de la Comunidad de Madrid (art. 192. 3 a)) y de las Cortes Valencianas (art. 147. 4) atribuyen a los órganos de gobierno de la cámara para calificar directamente como solicitudes de información las preguntas escritas que sólo pidan datos, informes o documentos (véase p. 218).

IV.2.2.2. Especialización

Si partimos de que el objeto de las preguntas y de las interpelaciones parlamentarias es cada vez más amplio y complejo, es lógico abogar por la especialización a la hora de emprender la actividad fiscalizadora.

Existen variadas fórmulas para conseguir esta finalidad:

essere intelligibili devono essere razionalizzati e coordinati e di collegamenti pressoché automatici con organismi esterni, produttori di servizi e informazioni economico-statistiche”.

a) Los grupos parlamentarios numerosos tienen la posibilidad de dividir su trabajo asambleario, también el de control por tanto, entre sus miembros. Ello facilita que existan diputados especializados en cada campo del quehacer ministerial.

b) En relación con el punto anterior, los parlamentarios que tienen en común su especialización en una determinada materia suelen coincidir en la comisión permanente correspondiente. Es en las comisiones donde debería abordarse el trabajo de control parlamentario cuando éste versase sobre materias excesivamente técnicas. Se conseguirían así cuatro objetivos:

El primero es que los parlamentarios mejor preparados, los que se dedican durante toda la legislatura a una determinada materia son los que intervienen, activa o pasivamente, en el desarrollo de la actividad rogatoria⁹⁸⁸. Parece claro que “el procedimiento en comisión posibilita una mayor flexibilidad en su tramitación, en el sentido de que es posible una mayor profundización en el tratamiento del objeto de la pregunta” -OSÉS ABANDO (1998: 60 y 61)-.

En segundo lugar, se evita el recurso al frecuentemente colapsado pleno, foro que se reservaría para preguntas e interpelaciones que no exigieran un estudio profundo de la materia técnica.

Las características de la comisión, además, “permiten un diálogo con el Ministro o alto cargo del Ministerio que aborde el problema sin las formalidades y restricciones propias del Pleno” -AJA FERNÁNDEZ y ARBÓS (1980: 58)-.

Por último, esta precaución de reservar al pleno la actividad rogatoria más interesante, cualquiera que sea la preparación del parlamentario, redundaría en que aquélla se hace más inteligible al electorado.

c) Una opción para los objetos de control más complejos sería la realización del control en comisiones especializadas, incluso en una no permanente de encuesta, en este último caso siempre que exista interés general. Efectivamente, los conocimientos técnicos son a veces abrumadores y sólo dedicándose a ello con cierta cantidad de tiempo se puede pretender ejercer una fiscalización rigurosa y fundada.

Nos estamos refiriendo sobre todo a las situaciones de empresas privadas pero con capital estatal, o públicas pero sometidas al Derecho privado. En este sentido, BAENA DEL ALCÁZAR (1988: 141 y 142) comenta que “con frecuencia la Cámara de los Comunes ha pretendido obtener información del funcionamiento de las *public corporations*,

⁹⁸⁸ En este sentido, cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. y ARBÓS, X. (1980: 58).

pero se ha encontrado generalmente con que el Ministro del ramo respondía a las preguntas parlamentarias que carecía de autoridad sobre las corporaciones, salvo para dar directrices generales. En consecuencia pretendía no ser responsable de la gestión diaria de dichas corporaciones. Para resolver el problema se ha[n] creado (...) Comisiones parlamentarias que han llevado investigaciones sobre la materia”⁹⁸⁹.

d) La actividad de control no debería recaer en su totalidad en el parlamento estatal. Es imprescindible, en primer lugar, que las asambleas regionales asuman un importante papel fiscalizador. En España aún existen preguntas e interpelaciones que se desarrollan en las cámaras estatales y versan, en cambio, sobre materias transferidas a las comunidades autónomas⁹⁹⁰. Más aún, el ámbito local en ocasiones trasciende y llega al parlamento estatal, siendo dudoso que el gobierno sea el que deba explicar los hechos que en aquel campo han sucedido.

Así, p. ej., el pacto entre el Partido Popular y la Unión del Pueblo Leonés para mantener acuerdos que propicien la estabilidad en el Ayuntamiento de León fue objeto de una pregunta y de una interpelación urgente en el Congreso de los Diputados el 20 de octubre de 1999 y de otra pregunta en ese mismo foro tres semanas después. La participación del gobierno estatal en ese pacto es más que dudosa y, en todo caso, imposible de probar. Por ello, las respuestas de los miembros del ejecutivo fueron sencillas, del siguiente tenor: “la interpelación, el contenido de la misma y las peticiones que en ella se formulan no van dirigidas al Gobierno” o “el Gobierno no ha llegado a un acuerdo con nadie. (...) el Partido Popular tiene al menos tanta libertad como puede tener el grupo parlamentario de Su Señoría (...) que ha llegado a los acuerdos que le ha parecido oportuno en muchos lugares de España”⁹⁹¹.

⁹⁸⁹ CHESTER, D. N. (1981: 198) ve la necesidad de “*a much greater use of specialized committees. (...) most Questions reflect the current preoccupations, specialisms, and constituency interests of the Member asking them. (...) If there were to be set up a series of Select Committees covering the whole range of governmental activity, presumably Members would serve on the committees which most interested them*”.

⁹⁹⁰ En este sentido, refiriéndose al Parlamento inglés, CHESTER, D. N. (1981: 198) propone: “*Assuming either that the appropriate Ministers were answerable to the regional assemblies or that these new bodies had powers of their own, Questions about the domestic affairs of these areas would presumably no longer be a matter for the Parliament at Westminster*”. De la misma manera, sobre Alemania, JOHNSON, N. (1962-1963: 28) señala: “*The existence of a Federal structure in Western Germany (...) means that many issues which in Britain would fall to a Minister to answer for are the responsibility of the Länder governments*”.

⁹⁹¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de octubre de 1999, nº 265, pp. 14073, 14103 y 14104.

Creemos que debería extenderse al resto de ordenamientos parlamentarios la previsión del art. 150, I RCCL en orden a delimitar el objeto de la pregunta (nosotros también propugnaríamos lo mismo en relación con la interpelación) a las “cuestiones de competencia o de interés directo para la Comunidad Autónoma”.

Es cierto que el ejecutivo ha de dar explicaciones de sus políticas e incluso de su opinión sobre la actuación de terceros, pero siempre que haya conexión (sus políticas y su opinión) con el ámbito de actuación de la concreta asamblea legislativa.

Insistimos, por otro lado, en la potenciación del papel de los órganos auxiliares de control parlamentario: el tribunal de cuentas y el defensor del pueblo. Su trabajo debería ser realmente especializado y excluyente de iniciativas de actividad rogatoria en las cámaras (véase p. 331)⁹⁹².

⁹⁹² Cfr. MANZELLA, A. (1969a: 409).

IV.3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

IV.3.1. ACTUALIDAD

IV.3.1.1. Problemática

Como todo procedimiento político y jurídico, el control parlamentario adquiere más eficacia cuanto más próximo está su ejercicio al de los hechos que le sirven de objeto. AJA FERNÁNDEZ (1990: 306) acierta al opinar que cuando transcurre demasiado tiempo desde que se presenta un instrumento de actividad rogatoria hasta que se discute, “no es que se retrase el control del Gobierno, es que desaparece, especialmente en su efecto sobre el electorado”⁹⁹³. En palabras de ARCE JANÁRIZ (1996: 650 y 651), “desde siempre, al control parlamentario le ha hecho falta, para ser eficiente, manifestarse en el momento oportuno, ser actual. La enorme capacidad de los medios de comunicación no ha hecho más que acentuar hoy esa necesidad”.

Conseguida la inmediatez del control, además del interés que suscitaría el desarrollo de la actividad rogatoria, ésta podría tener efectos sobre la acción gubernativa antes de que los resultados de ésta fuesen definitivos⁹⁹⁴.

A estos efectos, se puede utilizar, con LÓPEZ GARRIDO (1994: 167) el concepto de *tiempo político*. Coincidiendo con él, señalamos que “una iniciativa parlamentaria, si no se realiza y si no se contesta en el tiempo político oportuno, no sirve prácticamente de nada. (...) el tiempo político es aquello que al final identifica a la ciudadanía, a la opinión pública, con aquello que está pasando en el Parlamento”.

Para comprender mejor lo que se quiere expresar con esta noción utilizamos las siguientes palabras de GARCÍA MORILLO (1997b: 86): “Existe una notable diferencia entre el tiempo parlamentario y el tiempo informativo: cuando el Parlamento aborda una materia, esa materia ha dejado ya de ser noticia. Lo fue tiempo atrás, quizá, y la sociedad está, cuando el Parlamento trata esa materia, absolutamente informada al respecto, tanto que ya ha formulado sus propias conclusiones, esas conclusiones que, precisamente, el Parlamento debería contribuir a forjar”. Este mismo autor (1997b: 99) resalta que “esta

⁹⁹³ En este sentido, MORENO GARCÍA, A. (1992: 69 y 70).

⁹⁹⁴ Así, GRANGÉ, J. (1965: 201).

diacronía presenta, al menos, dos graves inconvenientes: el primero, que fuerza a los actores políticos a debatir la materia en sede extraparlamentaria, con el riesgo de que el debate parlamentario se producirá tiempo después, cuando ya, muy probablemente, haya perdido protagonismo en el plano social; por tanto, se estimula la extraparlamentarización del debate político”. Efectivamente, la ruptura entre preguntas e interpelaciones y la actualidad contribuye a explicar el escaso interés de los parlamentarios por las sesiones de control⁹⁹⁵.

En segundo lugar, añade GARCÍA MORILLO (1997b: 99), la mencionada diacronía “devalúa la estimación social del Parlamento, ya que presenta una imagen de las Cámaras como lugares que tratan asuntos ya anticuados comunicacionalmente; además, condiciona la actividad parlamentaria, ya que el debate en esta sede vendrá delimitado por el previamente producido”⁹⁹⁶.

Examinaremos seguidamente las trabas que dificultan la inmediatez en el ejercicio del control.

IV.3.1.1.1. Normativización

La actividad rogatoria está juridificada, quiere ello decir que existen normas que delimitan unos plazos, cupos, reglas temporales que, siendo necesarias para reglamentar su ejercicio, pueden perjudicar su conexión directa con los hechos de actualidad.

Es cierto, como dice FELLOWES (1960: 234), que “los procesos parlamentarios son necesariamente lentos; engendran forzosamente la tesis y la antítesis, y se concluyen a menudo con compromisos. Una manera tal de proceder, aplicada al control del Ejecutivo (...) casi no tiene posibilidades de ser eficaz. El Ejecutivo debe frecuentemente actuar deprisa, y la puesta en marcha del control no puede más que alcanzar los acontecimien-

⁹⁹⁵ Cfr. CHANDERNAGOR, A. (1967: 67).

⁹⁹⁶ Así, HILL, A. y WHICHELOW, A. (1964: 88) señalan que “*those who believe in a parliamentary system of Government accept as a basic truth that Parliament should be the most important public forum in which the affairs of the nation are discussed. Perhaps because the press has always laid claim to be a third chamber by virtue of its own public discussions, there has been a long history of jealousy between it and Parliament*”. Añaden (1964: 89): “*because their approach to the public is direct and personal those mediums of mass communication have been highly successful in presenting and discussing every kind of public issue*”.

tos probablemente demasiado tarde⁹⁹⁷. Ello no es óbice para estimar que transcurre excesivo tiempo desde que se plantea una pregunta o una interpelación hasta su desarrollo en el parlamento. Se provoca así un menoscabo en la eficacia (repercusión) de aquélla⁹⁹⁸; o, en palabras de RUBIO LLORENTE (1993c: 210), la lentitud del procedimiento conlleva que haya “muy escasa ocasión de ofrecer al público información sobre las cuestiones que en ese momento (y no hace quince días o dos meses) le preocupan”.

La importancia del debate oral en las cámaras ha sido percibida desde siempre. De hecho la actividad rogatoria, en sus inicios, tenía siempre tal carácter, desconociéndose tanto el establecimiento de plazos para elaborar la respuesta (incluso el gobierno ignoraba la pregunta hasta que se le planteaba en el propio pleno) como el procedimiento de la pregunta con respuesta escrita. Para GALEAZZI (1918: 84) la adopción de este tipo de preguntas simboliza el alejamiento de la actividad rogatoria de los vitales y eficaces actos del parlamento. De todas formas, no cabe desconocer que esta reforma fue acogida tras la constatación de que la importancia y utilidad pública de las preguntas estaba en proporción inversa al número siempre creciente de las mismas. Se trataba, en definitiva, de desviar hacia el procedimiento escrito las cuestiones de materia local o, en todo caso, carentes de interés público.

La regulación de los parlamentos coincide con lo que RODRÍGUEZ ZAPATA (1996: 433) expresa sobre la normativa estatal española. Se trataría de una muestra de la administrativización de un parlamento en el que las preguntas se responden normalmente por escrito y su tramitación se somete, como la de las interpelaciones, a cortapisas reglamentarias. Así se limita el carácter del parlamento como cámara de resonancia de la política nacional, con la que se sienta identificado el elector. Cualquier reforma debería orientarse, por tanto, en el sentido de suprimir unas trabas que no se corresponden con la genuina naturaleza de la institución parlamentaria.

⁹⁹⁷ En la legua original: “*Les procédures parlementaires sont nécessairement lentes; elles engendrent forcément la thèse et l’antithèse, et se terminent souvent par des compromis. Une telle façon de procéder, appliquée au contrôle de l’Exécutif (...) n’a guère de chance d’être efficace. L’Exécutif doit souvent agir vite, et la mise en œuvre du contrôle ne peut au mieux que rattraper les événements probablement trop tard*”.

⁹⁹⁸ En este sentido, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 164).

IV.3.1.1.2. Elaboración de la respuesta

El ejecutivo ha de disponer de un plazo razonable para elaborar las contestaciones, al menos sobre las preguntas que entrañen alguna complejidad técnica o versen sobre materias excesivamente concretas. Las cuestiones sobre grandes directrices de política general, sin embargo, no exigen, en principio, ninguna dilación en su respuesta. La inmediatez de la oralidad debería ser la regla habitual en estos casos.

A la hora de establecer los plazos en los que el miembro del gobierno tiene que responder a una pregunta (sobre todo escrita) o a una interpelación hay que hallar el punto medio entre dos exigencias contradictorias señaladas por AMELLER (1964: 45):

a) El ministro debe disponer de tiempo suficiente para obtener los conocimientos necesarios para poder responder.

b) La contestación debe ofrecerse en un plazo razonablemente útil. Es decir, se debe evitar que la pregunta o interpelación sea jurídicamente baldía.

Coincidimos con CAZORLA PRIETO (1990: 346) en que hay que partir de dos premisas. La primera es que la función de control reclama para su mayor efectividad cercanía con el objeto del propio control. La segunda es que la función de deliberación y publicidad tiende a convertir a las cámaras en el foro privilegiado de la nación y en la más poderosa caja de resonancia. La conclusión no puede ser otra que la constatación de que es sustancial la inmediatez para que el control pueda ejercerse en toda su dimensión. En los casos en que la materia no exija un estudio detallado de la respuesta, no está justificada la determinación de un plazo para elaborar la misma.

IV.3.1.1.3. Órganos de gobierno

La mayoría que apoya al ejecutivo, por otra parte, está representada también preponderantemente en los órganos de dirección de las cámaras, lo que puede ocasionar que se seleccionen los temas que por su escasa actualidad hayan perdido su potencial crítico sobre el ejecutivo⁹⁹⁹.

⁹⁹⁹ Así, CHIMENTI, C. (1992: 4), al describir “*la prevalenza abbastanza netta del governo sul Parlamento*” durante las Legislaturas italianas que se sucedieron entre 1948 y 1958, opina que de tal circunstancia son indicativos las siguientes circunstancias: “*che l’ordine del giorno delle Camere lo stabiliva il Presidente dell’Assemblea, uomo della maggioranza, in sintonia con il governo; che le interrogazioni e le interpellanze venivano messe all’ordine del giorno solo se e quando il governo voleva (...)*”.

En este sentido, SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 159) expone cómo la inexistencia de un plazo máximo que proteja al preguntante determina que sean de hecho las mesas las que deciden en qué sesión se tratan las preguntas, con lo cual los plazos son mucho mayores y, consiguientemente, la eficacia política de las preguntas disminuye.

La juridificación de la actividad rogatoria es, como hemos visto, ineludible. Han de existir las formalidades, los plazos y los cupos. Es más dudosa la posibilidad de admitir que el establecimiento y la aplicación de tales normas provoquen un beneficio procedimental al gobierno, directamente o a través de la prevalencia de la opinión de los líderes de los grupos parlamentarios y, en particular, del mayoritario¹⁰⁰⁰. A la luz del análisis efectuado en el capítulo anterior, sólo resta concluir que, como dice GARCÍA HERRERA (1997: 218), “los medios de control disponibles nos indican que las objetivaciones normativas de tiempos y posibilidades juegan a favor de la mayoría y carecen de la suficiente flexibilidad como para poder establecer una dialéctica más ajustada a la dinámica social”.

IV.3.1.2. Propuestas

IV.3.1.2.1. Inmediatez

- Parece claro que debe agilizarse el procedimiento de forma que se permita al parlamentario proponer sus preguntas hasta unas horas antes del pleno dedicado al control¹⁰⁰¹.

GARCÍA MORILLO (1997b: 99) aboga por “agilizar aún más nuestras sesiones de control, al menos en el Congreso, aplicando con las necesarias matizaciones el sistema británico de *question time*, de suerte que sea posible, al inicio de cada sesión, o al menos de dos de ellas -a principio y fin de semana- presentar algunas preguntas sin comunicación previa, o con una comunicación de apenas alguna hora”.

¹⁰⁰⁰ En este sentido, ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (1999: 22) opina que “los partidos políticos no siempre parecen dispuestos a obedecer sumisamente las pautas establecidas; las normas de Derecho parlamentario carecen de ordinario del respaldo de la coacción física y, en más de una ocasión, aquellas personas a que está confiada la tutela y la observancia de las mismas son, a la par, las que deben obedecer tales preceptos. Pese a la existencia del Tribunal Constitucional, en la práctica aplicativa diaria del Derecho parlamentario, no siempre hay respuesta eficaz a la vieja pregunta «¿Quid custodet custodes?»”.

¹⁰⁰¹ Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. (1991: 106).

Entendemos que habría que ser radical en este tema. Las preguntas orales plenarias, entendidas como instrumento de control cuya materia siempre habría de interesar a todos los parlamentarios y a todos los ciudadanos, no tendrían porqué ser preavisadas al ejecutivo. El objeto de tales cuestiones ha de ser actual y de habitual conocimiento por el sujeto pasivo. El problema está en que dichas preguntas se utilizan frecuentemente para plantear cuestiones tan concretas que, efectivamente, ha de otorgarse un plazo al gobierno para que prepare la respuesta.

En cuanto a las interpelaciones, la posibilidad de que intervengan los portavoces de todos los grupos parlamentarios, así como de que desemboque en una moción en la que la cámara exprese su opinión, hace ineludible la comunicación previa del texto. Ahora bien, el plazo podría ser brevísimo (no más de dos días, desde luego) ya que la materia que se debatirá, de interés general como sabemos, hace innecesaria la elaboración de una estrategia por parte del ejecutivo. Éste, por supuesto, ha de ser capaz en todo momento de justificar la adopción, modificación, aplicación y abandono de cualquiera de sus líneas de dirección política. La dilación entre presentación y debate sólo encuentra justificación, pues, en la dación de publicidad para que todos los parlamentarios conozcan la iniciativa que se debatirá e incluso sobre la que podrían llegar a votar.

Sería bueno que se destinase a la actividad rogatoria la tarde de la jornada en que se celebra el consejo de ministros, abriendo la posibilidad de interrogar a los miembros del gobierno sobre decisiones tomadas tan solo unas horas antes¹⁰⁰².

Es particularmente loable el *befragung der Bundesregierung*, en el Bundestag. Se establece que todos los miércoles que haya sesión exista una hora de preguntas al gobierno (anexo 7. 1 RBT). Los diputados “podrán dirigir al Gobierno Federal preguntas de interés actual en el marco de la responsabilidad de éste, preferentemente con referencia a la última reunión del Gabinete” (anexo 7. 2 RBT).

- ARCE JANÁRIZ (1996: 652) propone acortar los plazos, fijar el *dies a quo* en la fecha de presentación de iniciativas “y no, como es muy frecuente, en la de su publicación o traslado al Gobierno o en el despacho de trámites (la misma admisión por la Mesa) para los que no hay limitación temporal alguna”, fijar los términos máximos (para que concluya la tramitación) y no sólo los mínimos. Para ARCE JANÁRIZ, “ciertamente, al Gobierno ha de concedérsele algún tiempo para preparar su estrategia de respuesta, pero el

¹⁰⁰² En este sentido, NGUYEN HUU, P. (1981:180).

debate político no requiere tanto: es esencialmente simplificador, prefiere los planteamientos generales y tiende a despreciar los detalles: la necesidad de adelgazar constantemente el discurso político, para hacerlo llegar a la opinión pública a través de los medios, obliga a mantener el control en la superficie. El control, para ganar efectividad, debe recuperar agilidad”.

- El problema de mantener el control en los períodos en que el parlamento no está reunido se percibe desde hace tiempo¹⁰⁰³.

Las diputaciones permanentes son los órganos que, en España, aseguran la continuidad del parlamento. El equilibrio del sistema exige el mantenimiento de las relaciones entre las distintas instituciones del Estado, es decir, la permanencia de los controles¹⁰⁰⁴.

En Alemania e Italia, sin embargo, se ha optado por prorrogar los poderes de las anteriores cámaras hasta que se reúnan las nuevas (arts. 39. 1 y 61 de sus respectivas Constituciones). Evidentemente, esta prórroga no puede implicar el ejercicio de ciertas funciones especialmente importantes, sino solamente asegurar la continuidad del órgano hasta que se renueve su composición¹⁰⁰⁵.

AJA FERNÁNDEZ (1991a: 117) se muestra reacio a admitir el control en la Diputación Permanente. Según él, “los parlamentos territoriales deberían tener una duración ilimitada o casi ilimitada, pues es la única manera de realizar una auténtica labor de control del gobierno”.

La mayoría de reglamentos enumeran los procedimientos parlamentarios que cabe realizar en la diputación permanente¹⁰⁰⁶. Coincidimos con ARCE JANÁRIZ (1995: 129) en

¹⁰⁰³ FELLOWES, E. (1960: 214) señala que “*dans la plupart des pays, il n'existe pas de dispositions pour contrôle l'Exécutif entre les sessions*”. Aunque también es cierto que “*il va de soi que le contrôle ne cesse pas de s'effectuer pour cette raison, car les Ministres sont sensibles aux opinions que le Parlement ne manque vraisemblablement pas d'exprimer quand il reprend sa session*”.

¹⁰⁰⁴ Cfr. ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1986: 133 y 134).

¹⁰⁰⁵ Para ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1986: 136), “ello aconseja privar a ese Parlamento de la potestad legislativa y de la función de control directo, aunque debe entenderse que, paralelamente, y mientras dure la situación de *prorrogatio*, el Gobierno ha de limitarse a realizar exclusivamente actos de administración ordinaria, y no a adoptar medidas de trascendencia política”.

¹⁰⁰⁶ Es conveniente anotar que el art. 78. 1 CE señala que los miembros de las diputaciones permanentes “representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Como dice ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1986: 162), “esa representación de los grupos parlamentarios suscita el tema de si han de ser designados por éstos o por la Cámara. Desde los comienzos, y siguiendo una práctica ya en la Segunda República, los componentes de las Diputaciones Permanentes han sido designados directamente por los grupos parlamentarios, sin ratificación posterior de su nombramiento por el Pleno ni por ningún otro órgano de las Cámaras, lo que si no es inconstitucional, podría al menos pecar de «escasa elegancia»”.

que se pueden distinguir dos situaciones que constituyen el presupuesto habilitante de la entrada en funcionamiento de aquel órgano¹⁰⁰⁷:

a) En el caso de vacaciones parlamentarias, no cabría desarrollo de preguntas e interpelaciones en la diputación permanente porque la actividad de control sobre el gobierno tiene tal trascendencia que la diputación debería convocar una sesión extraordinaria del pleno, donde aquellos actos podrían sustanciarse¹⁰⁰⁸.

En el caso de que llegase a admitirse la posibilidad de plantear preguntas e interpelaciones, habría dificultades procedimentales. Como ALONSO DE ANTONIO (1986: 178, n. 114) resalta, “debería adecuarse su ejercicio a las peculiaridades de las Diputaciones Permanentes (por ejemplo, la imposibilidad de respuesta oral de un Ministro a un parlamentario no integrante de la Diputación y la réplica de éste)”.

b) Si la cámara se halla disuelta, no cabe, naturalmente, convocatoria extraordinaria. La necesidad de salvaguardar la potestad reglamentaria de control, sin embargo, no debería conducir a defender que la diputación permanente tiene las mismas facultades de fiscalización que el órgano suplido. Para que aquélla pudiese intervenir, parecería razonable, con ARCE JANÁRIZ (1995: 130), exigir la presencia de “situaciones cuyo tratamiento parlamentario no pueda aguantar a la formación de una nueva Cámara”¹⁰⁰⁹.

En el supuesto de disolución de la cámara la actividad de control debería ser primordial entre las funciones de las diputaciones permanentes. La intensidad que merma en estos casos es la de las acciones del gobierno, que en el caso de disolución de la cámara o las cámaras que le han otorgado la confianza, está en funciones. De ahí, precisamente, la importancia del control, que evita extralimitaciones durante dicho periodo de interinidad.

¹⁰⁰⁷ ARCE JANÁRIZ, A. (1996: 658) señala: “Posiblemente, el remedio no estribe tanto en incluir unos procedimientos y excluir otros, que es lo que, en su mayor parte, hacen los Reglamentos, cuanto en delimitar los supuestos de hecho en los que la Diputación pueda actuar. Serán esos supuestos los que dirán qué procedimientos se pueden utilizar y cuáles no por adecuarse a la situación habilitante”.

¹⁰⁰⁸ ALONSO DE ANTONIO, J. A. (1986: 177) opina que la diputación permanente puede utilizar lo que él denomina “*instrumentos ordinarios de inspección e información*”, pero excluye “algunos medios de control formal como (...) las preguntas y las interpelaciones”.

¹⁰⁰⁹ Este autor (1995: 130) pone como ejemplo de causa justificada para admitir una pregunta el hundimiento de una infraestructura con daños para la población. Un caso inverso (no justificado, por tanto) vendría ejemplificado por “interpelaciones sobre una política general que un Gobierno a punto de cesar o, incluso en algunos supuestos, ya en funciones, no estará en condiciones de acometer”. Véase otra obra del mismo (1996: 658).

La continuación de un ejecutivo que ya no tiene la confianza de la cámara encuentra su fundamento en la habilitación genérica para hacer frente a la necesidad de contar con un órgano que dirija la política nacional en todo momento¹⁰¹⁰.

El gobierno sólo está en funciones tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria o por dimisión o fallecimiento de su presidente (así, art. 21. 1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno). Ello supone que en los casos de vacaciones parlamentarias el ejecutivo conserva todas sus facultades plenamente.

En España, hasta la promulgación en 1997 de la Ley del Gobierno, podría coincidir con REVENGA SÁNCHEZ (1988: 1506) en que “sostener la aminoración de la capacidad operativa del Gobierno que decreta la disolución [de las cámaras] nos sitúa en el plano del deber ser, puesto que, no existiendo cese en sentido jurídico, y aparte los límites formales que derivan de la desaparición del Parlamento - legislador, difícilmente pueden actuar otras limitaciones que las de mera cortesía”.

A pesar de ello, algunos autores realizaron un meritorio esfuerzo doctrinal por enmarcar jurídicamente las limitaciones que habría de tener un gobierno en funciones. En este sentido, SANTAOLALLA LÓPEZ (1985: 1414) señalaba que aquél “podrá adoptar las decisiones que le corresponden en cuanto órgano administrativo, y que sean requeridas por la marcha normal de la Administración Pública: resolución de determinados expedientes, recursos y concursos, etc. En cambio, deberá abstenerse de adoptar iniciativas que impliquen una elección en función de la composición del Gobierno dimisionario o que puedan comprometer seriamente la actuación política de los sucesivos Gobiernos (...). De otra parte, un Gobierno en funciones podrá adoptar acuerdos que trasciendan al marco puramente político cuando se trate de situaciones de urgencia o gravedad”.

Hoy día, la Ley 50/1997 establece que el presidente del gobierno en funciones no podrá proponer al Rey la disolución de alguna o de las dos cámaras, plantear la cuestión de confianza ni proponer al Rey la convocatoria de referéndum consultivo (art. 21. 4). El gobierno en funciones carece de las facultades de aprobar el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado y de presentar proyectos de ley (art. 21. 5).

¹⁰¹⁰ En palabras de SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (1985: 1413), “resulta impensable que un Estado pueda mantenerse sin un Gobierno que lo dirija, por corto que sea el espacio de tiempo en que se produzca esta situación. El principio de continuidad del poder exige que el país sea gestionado a pesar de la dimisión del Gobierno. Sin embargo, también resultaría absurdo que un Gobierno cesado pudiese continuar actuando con plenitud de atribuciones. De ahí que la propia lógica del mecanismo constitucional haya creado una tercera situación: la del Gobierno en funciones”. Cfr. REVENGA SÁNCHEZ, M. (1988: 1515).

No podemos compartir la opinión de SANTAOLALLA LÓPEZ (1985: 1414) cuando afirma que “también esta situación de interinidad debe reflejarse en nuestro Parlamento. Las Cortes no pueden desarrollar una actividad que implique una colaboración con el Gobierno cesado. Por eso, durante este período debe suspenderse la formulación de preguntas, interpelaciones y mociones, salvo las que evidentemente no resistan su aplazamiento, circunstancia esta última que debe entenderse de modo excepcional”.

Coincidimos, en cambio, plenamente con REVENGA SÁNCHEZ (1988: 1518) en que “de nada vale proclamar la disminución de la órbita competencial del Gobierno y la naturaleza jurídica de los límites si no se señala al propio tiempo qué tipo de controles y con qué efectividad pueden actuar para evitar eventuales extralimitaciones y para preservar, en definitiva, ante una situación concreta, el pleno sometimiento del Gobierno en funciones a los límites implícitos en el ordenamiento constitucional”. Añade (1988: 1520): “Ocurre así que, justamente en aquel sector de su actividad donde más claramente aparece, a la vista del fundamento de la prorrogación, la desaparición de la *plenitudo potestatis*, es donde más dificultades se encuentran para llevar a cabo el control”¹⁰¹¹.

No es conveniente que la actividad de control decaiga casi en su totalidad en los períodos en que no hay sesiones ordinarias. El órgano encargado de velar por la continuidad del parlamento, la diputación permanente, debe procurar especialmente mantener el control sobre el gobierno, máxime cuando entre sus funciones no figura la legislativa, que es la que más tiempo ocupa al pleno.

El hecho de que las decisiones que tome el ejecutivo sean de menor relevancia provocará, en principio, que también lo sea la actividad de control.

El único reglamento parlamentario español que se ha referido a la posibilidad de desarrollar instrumentos de actividad rogatoria en la diputación permanente ha sido el de las Cortes de Aragón. Efectivamente, el reglamento aprobado el 28 de marzo de 1984 contenía en su art. 158. 3 la siguiente previsión: “Finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con repuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parla-

¹⁰¹¹ Este mismo autor (1988: 1522 y 1523) señala cómo tras la dimisión del presidente del gobierno español en 1981 la práctica del control parlamentario sobre la actuación del ejecutivo en funciones mostró dos tendencias. En el Senado se eliminaron las preguntas e interpelaciones pendientes. En el Congreso, sin embargo, se celebró una sesión de control la víspera del debate de investidura del siguiente presidente del gobierno.

Urge, pues, la unificación de criterios a favor, naturalmente, de la extensión del control parlamentario también sobre el gobierno en funciones.

mentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho período o de que sea sustanciada ante la Diputación Permanente. Ambas manifestaciones deberá efectuarlas en plazo no superior a diez días desde la finalización del período de sesiones”.

No se distinguía, por tanto, entre las dos causas habilitantes (vacaciones parlamentarias o elecciones) de la entrada en funciones de la diputación permanente¹⁰¹².

La norma ha sido derogada tras la aprobación del vigente Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997. El precepto que regula la situación de las interpelaciones pendientes ya no da la opción a que se desarrollen en el seno de la diputación permanente. Dichas interpelaciones “se tramitarán como preguntas para respuesta escrita, que deberán ser respondidas antes de la iniciación del siguiente período de sesiones, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para el citado período” (art. 184. 4 RCA).

En todo caso, en los períodos de interrupción de las sesiones plenarias, las preguntas con respuesta escrita cobran más relevancia, erigiéndose en algunas asambleas en el único instrumento de control parlamentario¹⁰¹³.

Es más grave la situación de descontrol parlamentario cuando el parlamento ha sido disuelto y aún no se han celebrado las elecciones. En este período el gobierno está en plenitud de funciones. Defender que la diputación permanente no puede albergar sesiones de control implica un menoscabo profundo en el equilibrio institucional. Así, es de lamentar que el Presidente del Congreso de los Diputados rechazara el 21 de febrero de 2000 la petición de una sesión de control con base en que “el objeto de la convocatoria

¹⁰¹² Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1995: 128 y 129; 1997a: 315).

¹⁰¹³ Cfr. MANZELLA, A. (1969-1972: 424) y MAZZONI HONORATI, M. L. (1995: 300). Sobre Francia, cfr. CHANTEBOUT, B. (1998: 581). CLUZEL, J. (1990: 129) señala que “*si les questions orales représentent un myen plus approprié d’interroger le gouvernement sur des problèmes d’actualité, elles ne peuvent être utilisées pendant la période d’intersession: alors les questions écrites deviennent une arme efficace, évitant ainsi une rupture dans le contrôle du gouvernement*”. ROIG, C. (1965: 100) apunta que “*cette procédure [las preguntas] n’a été en général employée que pour obtenir des éclaircissements sur des questions très limitées et à caractère individuel, et qu’elle a constitué à cet égard une procédure de pétition par député interposé. Cependant, certains problèmes politiques importants purent être abordés par ce moyen, notamment durant les intersessions, en prélude à des prises de position futures. Dans cet usage les questions écrites permettent aux parlementaires de préparer leurs arguments et leurs dossiers. Cette procédure se situe dans la phase pré-politique d’un débat*”.

no encaja en las competencias constitucionales de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara”¹⁰¹⁴.

En otro orden de cosas, parece evidente que las preguntas e interpelaciones decaen cuando tras las elecciones el autor no ha sido reelegido parlamentario¹⁰¹⁵. Lo mismo ocurre en el caso de los senadores cuyo mandato no coincide con el de la cámara, como sucede en nuestro país con los que designan las asambleas de las comunidades autónomas.

IV.3.1.2.2. Urgencia

Habría que mantener una coherencia normativa entre los distintos procedimientos de control y su eficacia. Así, si optamos por diferenciar un procedimiento ordinario y otro urgente, sería conveniente que tanto el sujeto activo como los órganos asamblearios encargados de la calificación y la admisión a trámite extremasen el celo en utilizar el procedimiento de urgencia cuando objetivamente la pregunta o la interpelación versaran sobre una materia de tal carácter.

En este sentido, GARCÍA MORILLO (1994: 153) subraya que “la eficacia del control depende de que se realice con un criterio muy selectivo, de que existan mecanismos reglamentarios que permitan que lo realmente trascendente sea debatido en la Cámara con urgencia, con extensión, y sin demasiada formalización, y que aquello otro que no tiene tanta relevancia política pueda ser desviado a otros cauces más acordes con su objetivo real”¹⁰¹⁶.

Tan importante como que el procedimiento ordinario de los instrumentos de actividad rogatoria sea ágil, es la posibilidad de que esos plazos puedan verse reducidos para

¹⁰¹⁴ Véase *El País*, 22 de febrero de 2000.

¹⁰¹⁵ Cfr. AMELLER, M. (1964: 59).

¹⁰¹⁶ ORTÍ BORDÁS, J. M. (1997a: 1223 y 1224) propugna una disposición específica que arbitre un régimen peculiar para las preguntas con carácter de urgencia. Se trata de dar mayor espontaneidad a las relaciones entre las cámaras y el gobierno. Aquéllas, por otra parte, podrían reflejar de forma más inmediata el estado de ánimo de la opinión pública. Resalta (1997a: 1241) que “las nuevas circunstancias demandan unas formas de control parlamentario más adecuadas al parlamentarismo del futuro, en las que estén operativas todas sus posibilidades. Ello exigirá, sin duda, un replanteamiento general e imaginativo de la vieja -pero siempre nueva- institución parlamentaria”.

que las cuestiones de máxima actualidad obtengan una tramitación de urgencia¹⁰¹⁷. En todo caso, la determinación de la urgencia no debería estar en manos del ejecutivo, sino siempre de los órganos de las cámaras¹⁰¹⁸. Como éstos pueden verse influidos por su pertenencia a los partidos que apoyan al gobierno, coincidimos con la sugerencia de GARRORENA MORALES (1998: 435) en cuanto a la existencia de un turno de cuestiones urgentes, cuya inclusión en el orden del día sólo dependa de la voluntad de las minorías y que permita debatir problemas actuales dentro de las veinticuatro o de las cuarenta y ocho horas siguientes a su conocimiento.

IV.3.1.2.3. Tiempo destinado al control

A nadie escapa que para que las preguntas e interpelaciones consigan eficacia ha de asegurarse la posibilidad temporal de que se desarrollen. Si el tiempo dedicado al control es escaso o discontinuo, la eficacia de éste lo será también¹⁰¹⁹.

Sabemos ya que los textos constitucionales francés (art. 48, II) y español (art. 111. 1) son los únicos que establecen un tiempo mínimo semanal (nos remitimos al apartado III.1.1.2.1.2.1). De todas formas, todos los reglamentos asamblearios reservan, como es lógico, alguna porción de las sesiones semanales para este tipo de control.

En orden, de nuevo, a facilitar la conexión inmediata con la realidad de estos instrumentos es mejor reservar un tiempo al inicio de cada sesión que reservar una sesión entera a la semana. La primera opción presenta la gran ventaja de favorecer la actualidad de las cuestiones puesto que éstas tienen más posibilidad de debatirse en los días inmediatamente posteriores al acaecimiento del hecho que les da pie. Este desarrollo diario de la actividad rogatoria presenta, sin embargo, problemas que podríamos llamar de gestión. Nos referimos a la necesaria presencia de ciertos ministros casi diariamente en el parlamento, así como el desarrollo cotidiano de las actividades de calificación, admisión a trámite y elaboración del orden del día con la lista de preguntas y de interpelaciones

¹⁰¹⁷ MALUENDA VERDÚ, R. (1997: 237) así lo solicita para las interpelaciones en las Cortes Valencianas.

¹⁰¹⁸ Así, MARESCA, A. (1969: 504).

¹⁰¹⁹ Las siguientes palabras de AJA FERNÁNDEZ, E. y ARBÓS, X. (1980: 59) expresan claramente esta idea. Al referirse a las interpelaciones en el Senado, que entonces se exponían durante media hora, estos autores constatan que “el número de interpelaciones presentadas en la primera legislatura desbordó ampliamente el tiempo previsto por el Senado para su atención, con el consiguiente problema (...) de retraso, pérdida de actualidad, ineficacia, etc., de las cuestiones abordadas”.

que se desarrollarán en cada sesión, con la consiguiente aplicación de los complejos criterios de selección.

Pensamos, en todo caso, que la ventaja del control diario supera los inconvenientes de índole administrativo que plantea.

Más criticable es que ni siquiera se dedique una sesión entera al control, siendo seriamente perjudicial para el interés que debería merecer la actividad rogatoria la práctica de que las preguntas se desarrollen como último apartado del orden del día de un pleno a la semana. “Esta circunstancia tiende a desvalorizar y marginalizar, siendo preferible que o bien se tramiten al inicio (como en Cataluña) o en sesiones monográficas de control” -OSÉS ABANDO (1998: 60)-¹⁰²⁰.

En este sentido SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 164) recalca que “la experiencia parece indicar que el procedimiento es políticamente más eficaz cuando es más frecuente”. Así acaece en el Parlamento británico y en la Cámara de los Diputados italiana¹⁰²¹.

El hecho de que se garantice el control tan solo una vez a la semana en Francia y en España merece, por tanto, la calificación de insuficiente¹⁰²².

La reserva de sesiones o de períodos en cada sesión para el control sería conveniente que se extendiese a todas las comisiones permanentes. No parece razonable que en las comisiones se estén inadmitiendo preguntas por falta de tiempo para desarrollarlas¹⁰²³.

En nuestras comunidades autónomas, por razones obvias, en los primeros años de su existencia se ha otorgado preponderancia a la tarea legislativa sobre la de control. Parece llegado el momento de cambiar este estado de cosas y convertir al parlamento regional en el foro adecuado para tratar las cuestiones que no sobrepasen ese ámbito¹⁰²⁴.

¹⁰²⁰ En este sentido, AJA FERNÁNDEZ, E. (1990: 309 y 310) aboga por otorgar más importancia y más tiempo a la función de control, que, a su juicio, ahora sólo sirve de relleno de la legislatura.

¹⁰²¹ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 164 y 165).

¹⁰²² En Francia, GUCHET, Y. (1996: 176) estima que es poco el tiempo dedicado por las asambleas al desarrollo de las preguntas.

De todas formas, es más llamativa la regulación de la Ciudad Autónoma de Melilla. El art. 40. 3 del Reglamento de la Asamblea establece que “las sesiones ordinarias de control serán bimensuales” (en el mismo sentido, art. 75. 1). El párrafo 5 aclara: “ni en las sesiones ordinarias de carácter resolutivo ni en las extraordinarias habrá turnos de ruegos, preguntas e interpelaciones”.

¹⁰²³ Cfr. VÍRGALA FORURIA, E. (1993: 82).

¹⁰²⁴ Cfr. AJA FERNÁNDEZ, E. (1991: 106).

Además, como dice PORRES AZKONA (1982: 175), “en un sistema como el del Parlamento Vasco, con un número reducido de parlamentarios, es preciso acortar los plazos entre la aceptación de la pregunta y la respuesta por el Gobierno, así como establecer la posibilidad de un debate, en un día a la semana, en el que el Gobierno responda, sin plazo de preparación de respuesta, a dichas preguntas”.

En las regiones españolas, “la brevedad de los períodos de sesiones (...) y la en ocasiones escasa regularidad de sus reuniones (...) hacen que sea más bien escaso el tiempo disponible para debatir las iniciativas de control” -ARCE JANÁRIZ (1996: 651)-.

IV.3.2. PROCESO COMPLEJO

IV.3.2.1. Problemática

IV.3.2.1.1. Inseguridad jurídica

Hemos señalado ya que la seguridad jurídica es un principio inherente a un Estado democrático (véase p. 211). Sabemos que ello supone que las normas han de ser claras, facilitando su comprensión por los estudiosos e intérpretes y, principalmente, su utilización por los interesados.

El procedimiento parlamentario de las preguntas y las interpelaciones respeta la característica de la claridad en ordenamientos como el alemán o el francés. No sucede de la misma manera en Italia y, de forma patente, en España.

Mientras que en Alemania y Francia la regulación es reciente y enmarcada en una perspectiva global que modificó todos los preceptos atinentes a la actividad rogatoria (recordemos que en Francia se reformó incluso el texto fundamental), Italia y España producen innumerables normas que no derogan a las anteriores. Todo ello al margen del habitual recurso a resoluciones interpretativas y supletorias de los órganos de gobierno de las cámaras. Normas de desarrollo del reglamento parlamentario que, en algunos casos, llegan a erigirse en los únicos preceptos aplicables ante la indefinición o el desuso del reglamento parlamentario.

Parece razonable exigir un esfuerzo de refundición de normas estableciendo con claridad los procedimientos vigentes, tanto los ordinarios para preguntas orales (plenarias y en comisión) y escritas y para interpelaciones, como, si se juzga necesario, los procedimientos urgentes de preguntas orales plenarias y de interpelaciones.

Cualquier otro procedimiento puede llegar a tener más o menos éxito parlamentario, pero siempre será en detrimento de los procesos ordinarios.

Así ha sucedido en la práctica. En Italia, según escriben CIOLO y CIAURRO, (1998: 22), las preguntas con respuesta inmediata no han tenido los frutos que se esperaba, por lo que cayeron en desuso en las dos cámaras del parlamento. Ello se debe, según dichos autores, a que no se ha conseguido perforar la rigidez burocrática de las respuestas gubernamentales. En 1993 se trató de introducir en la Cámara de los Diputados una pregunta al estilo inglés, es decir, con un procedimiento rapidísimo de pregunta y respuesta, incluso con la posibilidad de retransmisión televisiva. Esta forma rogatoria también fracasó, quizá porque era difícil que cada semana se eligieran con anticipación acontecimientos de relevante actualidad. En este sentido, LONG (1984: 151) lamenta que el nacimiento de las preguntas con respuesta urgente no haya implicado la desaparición de las “viejas preguntas con respuesta oral que hoy, constreñidas entre *question time*, interpelaciones y preguntas en Comisión, han perdido todo significado”¹⁰²⁵.

IV.3.2.1.2. Mimetismo

Esta experiencia italiana, por otra parte, es un ejemplo de la inconveniencia de considerar el *question time* británico como la panacea de todos los males de la actividad rogatoria. En primer lugar no está exento, como hemos visto, de inconvenientes, en buena parte comunes al resto de Estados con forma parlamentaria de gobierno. En segundo lugar, no cabe exportar el *question time* a otros ordenamientos sin tener en cuenta sus peculiaridades histórico-políticas. Otro claro ejemplo lo tenemos en el *question time* del Parlamento Europeo, importado del inglés en 1973 (coincidiendo con la incorporación del Reino Unido a las Comunidades Europeas). Debido a las peculiaridades de la Asamblea Europea, el *question time* no ha alcanzado la brillantez ni la agilidad de su modelo¹⁰²⁶.

¹⁰²⁵ En italiano: “*c'è da lamentare che non si sia colta l'occasione per sostituire del tutto il nuovo istituto alle vecchie interrogazioni a risposta orale che oggi, strette tra question time, interpellanze e interrogazioni in Commissione, hanno perso ogni significato*”.

¹⁰²⁶ Como WESTLAKE, M. señala (1994: 176), “*the highly stylised model of the House of Commons' Prime Minister's Question Time (...) could never work in a culturally diverse Parliament where debates had to be interpreted through earphones, where there was no government and opposition and, above all, where there was no prime minister*”. En el mismo sentido, RAUINO, T. (1996: 359).

De la misma manera, no parece adecuado que la mayor parte de los reglamentos parlamentarios de nuestras comunidades autónomas reproduzcan a veces literalmente los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados.

IV.3.2.1.3. Densidad de los textos

En cuanto al desarrollo de los procedimientos concretos, una primera dificultad viene constituida porque a veces las preguntas se convierten en un texto farragoso, que viene contestado de una forma prolija, tanto que a veces se hace ininteligible. Es importante que las cuestiones se enuncien concisamente. Ello incitaría, en principio, una respuesta del mismo carácter¹⁰²⁷.

IV.3.2.1.4. Densidad de los debates

Si interviene un representante por cada grupo parlamentario, como en la interpelación, el desarrollo se alarga. Como LONG (1984: 150 y 151) señala, “la regla parlamentaria de la *par condicio* de todos los oradores es muy distinta del principio de la información en el que el espacio se reserva a quien «es noticia» esto es al que dice algo nuevo e interesante. Las transmisiones aburridas son vistas por pocos espectadores; y la RAI, presionada por la competencia de las cadenas privadas, tiende a confinarlas en horarios de audiencia muy marginales; así que la *audiencia* desciende ulteriormente”¹⁰²⁸.

MALUENDA VERDÚ (1997: 235) apunta que “desde la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994, quedó eliminada la intervención, para fijación de posición, de los demás Grupos Parlamentarios, por considerar que así se agiliza considerablemente la sustanciación de las interpelaciones, y los grupos tendrían oportunidad de intervenir con motivo del debate de la moción subsiguiente. Esta moda-

¹⁰²⁷ En este sentido, cfr. AMELLER, M. (1964: 62). Como este autor señala, “*l’obligation de rédiger sommairement les questions a souvent constitué un point de friction entre les parlementaires et la Présidence des Assemblées*”.

¹⁰²⁸ En el texto original: “*La regola parlamentare della par condicio di tutti gli oratori è molto diversa dal principio dell’informazione per cui lo spazio va accordato a chi «fa notizia» cioè dice qualche cosa di nuovo e di interessante. Transmissioni noiose sono viste da pochi spettatori; e la RAI, pressata dalla concorrenza della emittente private, tende a confinarle in orari di ascolto molto marginali; sicché l’audience scende ulteriormente*”.

lidad, sobre la práctica ha sido un total acierto, pese a las críticas que desde algunos sectores doctrinales se han podido realizar porque se agiliza la tramitación de las mismas”.

A veces, aunque el texto presentado responde a las exigencias reglamentarias de concisión, su exposición en el pleno es muy prolija, perjudicando a la necesaria brevedad del debate¹⁰²⁹.

Otros matices que hacen perder agilidad procedimental a las preguntas urgentes se encuentran en el Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana. Son las siguientes: “confiar las respuestas a un solo ministro, además de ser fatigosísimo para el interesado, comporta menor vivacidad; (...) el horario elegido (primera hora de la tarde) para la transmisión no es quizá el más oportuno” -LONG (1984: 151)-¹⁰³⁰.

El desarrollo de la actividad rogatoria se complica, además, porque acaban reuniéndose en el mismo orden del día las preguntas y las interpelaciones actuales con aquellas que no pudieron plantearse en las sesiones anteriores. Así, en relación con el Congreso de los Diputados español, como dice SÁNCHEZ NAVARRO (1997: 146), “la facultad (admitida por el 188. 4 RCD) de reiterar las preguntas presentadas y no incluidas en el orden del día, o no tramitadas, parece razonable al impedir la automática acumulación de preguntas cuya actualidad desaparece; sin embargo, al mismo tiempo obliga a multiplicar el papeleo al reiterar la pregunta, y permite eludir el plazo máximo reglamentario de una semana”. Ello no ocurre por un defecto normativo, sino por el deseo del preguntante de mantener una cuestión que ha perdido actualidad¹⁰³¹.

En otro orden de cosas, los parlamentarios infrutilizan las preguntas en comisión, pese a que sus características que posibilitarían un recurso más frecuente, permitiendo un fluido diálogo con el gobierno¹⁰³².

GARCÍA MORILLO (1990: 251) señala que “cuando un hecho suscita el interés de diversos grupos en participar en el debate, tal vez fuera más adecuado recurrir a las preguntas orales en Comisión -que posibilitan sin dificultades ese debate- que presentar distintas y reiterativas preguntas para respuesta oral ante el Pleno de la Cámara”.

¹⁰²⁹ Como ejemplo, véase la pregunta reflejada en la p. 15. 151 del *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados, nº 281, 15 de diciembre de 1999.

¹⁰³⁰ Originalmente: “*affidare tutte le risposte ad un solo ministro, oltre ad essere faticosissimo per l’interessato, comporta minore vivacità; (...) l’ora prescelta (il primo pomeriggio) per la trasmissione non è forse la più opportuna*”.

¹⁰³¹ SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 146, n. 63).

¹⁰³² Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 61).

IV.3.2.2. Propuestas

IV.3.2.2.1. Brevedad

Se propone la reforma de la sustanciación de la pregunta en pleno. No hace falta que intervenga primeramente el preguntante puesto que no debe aclarar el sentido de una pregunta que ha de estar clara y escuetamente formulada en un interrogante, por lo que o bien el presidente lee la pregunta, o bien responde directamente el gobierno (pues el texto de la iniciativa ya es conocido) durante un tiempo brevísimo. Quien preguntó, naturalmente, tiene la posibilidad de realizar cuestiones suplementarias con la finalidad de aclarar la pregunta inicial. Tras la dúplica del ejecutivo, habría que permitir al sujeto activo una breve intervención al efecto de declarar su grado de satisfacción en relación con la respuesta obtenida¹⁰³³.

Las preguntas deberían constar de un único interrogante, “para lograr el necesario acomodo cronológico que por su naturaleza requieren” -OSÉS ABANDO (1998: 65)-¹⁰³⁴.

La concisión del planteamiento de la actividad rogatoria y de su respuesta ha de ser vigilada celosamente por el presidente de la cámara¹⁰³⁵. En contra está AJA FERNÁNDEZ (1991: 106), quien aboga porque el contenido de la pregunta sea tan genérico “que el Gobierno desconozca en realidad su contenido. Esta «ignorancia» permite que la respuesta del Ministro sea a bote pronto, sin la imponente documentación que suelen utilizar los Consejeros para apabullar al parlamentario, y en consecuencia haya más posibilidades de abrir un diálogo entre el parlamentario y el Consejo para la resolución de algún problema concreto”.

Discrepamos de esta opinión. El ejecutivo debe poder conocer el texto de la pregunta antes de que se plantee en la cámara. No se trata de sorprender al gobierno en cualquier materia (en ocasiones sólo administrativa) de su esfera de responsabilidad. Uno de los objetivos de la actividad rogatoria ha de ser obtener una respuesta que justifique un

¹⁰³³ Así, OSÉS ABANDO, J. (1998: 60).

¹⁰³⁴ También a favor de un estrechamiento del tiempo disponible, MACCANICO, A. (1988: 5).

¹⁰³⁵ Cfr. MORETTI, R. (1992: 419). Discrepamos, por tanto, de PRESNO LINERA, M. Á. (1999: 102 y 103) cuando afirma: “Si bien la rapidez en la tramitación de una pregunta es un signo de agilidad del debate parlamentario, su extrema concisión (entre tres y cinco minutos) realmente lo hace desaparecer”.

hecho de dudable legitimidad o que comprometa al ejecutivo a cambiar determinada actuación carente de motivación. El sujeto pasivo, por tanto, dispondrá de unos días para estudiar el asunto y elaborar una contestación coherente y suficiente para con la pregunta o la interpelación planteada. Si el gobierno desconoce la iniciativa rogatoria, es presumible que se refugiará en respuestas formales o lugares comunes.

Nuestra opinión no debe entenderse favorable a que el plazo desde que se comunicó una pregunta o una interpelación al gobierno hasta que se desarrolla en la asamblea deba ser, como sucede en algunos ordenamientos, largo. Todo lo contrario. A la vez que propugnamos que el ejecutivo conozca con antelación la iniciativa fiscalizadora, somos partidarios de que dicho término sea brevísimo, no superior a cuarenta y ocho horas.

IV.3.2.2.2. Seguridad

Abordamos aquí la paradoja que existe entre dos realidades unidas por el fenómeno del partidismo. Mientras que los más interesados en plantear preguntas e interpelaciones son los miembros de la oposición, quienes forman los órganos internos de la cámara, encargados, al menos, de la calificación y admisión a trámite, están integrados en su mayor parte por parlamentarios que apoyan al equipo gubernamental (véase IV.3.1.1.3.). La situación es especialmente ilustrativa en el caso de que se encomiende al presidente de la asamblea alguna de esas tareas. Es una evidencia que este órgano unipersonal suele pertenecer al partido político mayoritario, es decir, casi siempre al mismo que el presidente del gobierno.

Ello puede obstaculizar determinadas propuestas en relación con varios instantes procedimentales:

- a) Conversión de la interpelación en pregunta.

Estamos de acuerdo con MALUENDA VERDÚ (1997: 228) en que “la Mesa de la Cámara, en su función de calificación de los escritos presentados, debe velar por la pureza del procedimiento y convertir en pregunta (...) aquellas iniciativas que no se ajusten a la interpretación del concepto jurídico "política general", evitando así el uso abusivo de la interpelación para cuestiones sin trascendencia”¹⁰³⁶.

¹⁰³⁶ Igualmente, “la moción subsiguiente a la interpelación debe ser calificada por la mesa aplicando los mismos criterios utilizados para la admisión a trámite de la interpelación, ya que la moción necesariamente debe ser congruente con la misma”, MALUENDA VERDÚ, R. (1997: 229).

Parece indudable que los órganos de la cámara encargados de la calificación deben frenar la práctica de utilizar indiscriminadamente cualquiera de los dos instrumentos de actividad rogatoria¹⁰³⁷. Opinamos que el órgano adecuado es la mesa, siempre a salvo la capacidad del representante de recurrir el cambio de forma rogatoria ante los tribunales ordinarios o en amparo, incluso, por vulneración del art. 23 CE, ante el Tribunal Constitucional, según su propia jurisprudencia.

b) Conversión de la pregunta en solicitud de información.

El razonamiento anterior es válido también para esta posibilidad. De acuerdo con los distintos reglamentos parlamentarios, excepto el de la Asamblea Regional de Murcia, la pregunta es un instrumento de control. Si se puede reconducir a una mera petición de documentos o datos, es recomendable que los órganos calificadores no permitan el desarrollo de la pretendida pregunta y la califiquen como solicitud de información.

Los órganos parlamentarios que califican deben ser inflexibles e inadmitir las preguntas que soliciten mera información.

Sea o no justificada la desconfianza ante la verificación realizada por los políticos integrantes de los órganos de gobierno de las cámaras, lo cierto es que parece la única manera de eliminar tanto las interpelaciones que no versen sobre materias de interés general como las preguntas que sólo pidan información.

c) Calificación de las preguntas e interpelaciones urgentes.

En cuanto a los poderes de calificación de los órganos internos de la cámara, GWIZDZ (1963: 27) resalta que “el Presidente actúa solamente en su cualidad de guardián de la Constitución y del reglamento de la Cámara. No puede hacer juicios sobre la exactitud de las opiniones contenidas en la interpelación ni sobre la oportunidad de la decisión de depositar una interpelación sobre un sujeto dado, etc... Él no puede juzgar si la cuestión planteada en la interpelación es verdaderamente «urgente» o «de importancia pública», estas características no tienen incidencia sobre el hecho de depositar una interpelación”¹⁰³⁸.

¹⁰³⁷ Cfr. BUCCISANO, I. (1969: 108).

¹⁰³⁸ En el texto original: “*le Président agit [cuando juzga sobre la calificación] seulement en sa qualité de gardien de la Constitution et du règlement de la Chambre. Il ne peut pas se faire juge de l’exactitude des vues contenues dans l’interpellation et de l’opportunité de la décision de déposer une interpellation sur un sujet donné, etc... Il ne peut pas non plus juger si la question soulevée dans l’interpellation est véritablement «urgente» ou «d’importance publique», ces caractéristiques n’ayant pas d’incidence sur le fait de déposer une interpellation*”.

En contra de lo manifestado por GWIZDZ, creemos que merece la pena, para favorecer la agilidad procedimental de las preguntas y de las interpelaciones que se pretendan urgentes, la atribución al presidente de la facultad de calificar tal carácter.

No podemos llevar, sin embargo, nuestra posición hasta el extremo contrario a la libertad de los parlamentarios para calificar, en principio y susceptible de revisión, su propia iniciativa. Así, discrepamos de AMELLER (1964: 208), quien se muestra partidario de que los órganos de la cámara decidan sobre el contenido supuestamente urgente de la pregunta, pero de acuerdo con el gobierno. La atribución al ejecutivo de la facultad de decidir sobre la calificación es, desde luego, contraria a toda lógica, no sólo de la actividad rogatoria, sino del control parlamentario e, incluso, de la teoría del control (véase p. 78). Efectivamente, el acto de fiscalizar requiere dos sujetos. Es irrelevante, obviamente, el control que alguien ejerza sobre sus propias acciones. En el terreno político es precisamente el crecimiento de las potestades de los grupos parlamentarios uno de los inconvenientes de la actividad rogatoria pues se olvida que la normativa debería reconocer la contraposición política real entre mayoría parlamentaria y ejecutivo, por un lado, y minorías parlamentarias u oposición, por el otro. Hemos tenido ocasión en este mismo capítulo de señalar este gran problema procedimental del control (véase p. 328). Obstáculo que se torna insuperable si el ordenamiento concede al gobierno, directamente, sin la mediación del o de los grupos parlamentarios que le sostienen, cualquier tipo de intervención en la fase de iniciativa del proceso rogatorio.

Aceptamos que los órganos de gobierno de las cámaras han de ser extremadamente vigilantes en la aplicación de los criterios de calificación y admisión a trámite y cuidadosos frente a los posibles abusos o desconocimientos de los sujetos activos del control, como frente a la tentación del órgano calificador de dejarse llevar por sus inclinaciones políticas. No comprendemos, sin embargo, cómo puede dejarse al arbitrio del propio ejecutivo la posibilidad de decidir sobre el carácter urgente de la iniciativa fiscalizadora que se ha planteado.

d) Reiteración.

Siempre con la mira puesta en favorecer el interés del control de cara a los ciudadanos, GARCÍA MORILLO (1990: 250 y 251) acierta al señalar que no pocas veces las preguntas y las interpelaciones son reiterativas entre sí, con lo que, respondida la primera, las demás carecen de interés.

En relación con los supuestos anteriores, aquí se encuentra más dificultad para obtener una regulación jurídica que mantenga una distancia media entre la atribución de ex-

cesivos poderes a los órganos de gobierno de las cámaras y la proscripción de reiteraciones en los instrumentos de actividad rogatoria.

Aparte de los supuestos en que el planteamiento repetitivo se produzca en el seno de una misma cámara, algunos autores abogan también por evitar que se desarrollen los mismos mecanismos de control con el mismo contenido pero cada uno en una cámara. Esta repetición no añade nada nuevo y provoca el incremento del número de preguntas o de interpelaciones. Coincidimos con CHIMENTI (1971: 317 y 318) en que debería haber mecanismos de coordinación entre las iniciativas de control de cada asamblea, como sucede con la función legislativa. El presidente de cada cámara debería tener la facultad de evitar que se desarrolle un instrumento de actividad rogatoria que ya se discutió en la otra rama del parlamento o incluso se podría acordar un reparto de las materias desde el principio de cada año.

Los órganos de las cámaras deberían ser más estrictos a la hora de admitir y combinar las preguntas e interpelaciones que versen sobre el mismo tema¹⁰³⁹.

Dado que estamos examinando instrumentos de naturaleza política, puede ser que el parlamentario inquiera sobre un tema ya atendido para presionar, siempre con vistas en el electorado, más eficazmente al gobierno. Puede ser, incluso, que con la nueva iniciativa rogatoria se pretenda recordar al gobierno que no ha corregido un acto que ya le ha sido fiscalizado críticamente con anterioridad.

En todo caso, es difícil entrar a valorar la voluntad de quien reitera una pregunta o una interpelación ya atendida o de quien reitera el mismo texto, con alguna variante, simultáneamente. Solamente en los casos extremos (p. ej. los mencionados en las pp. 320 y 344 del presente trabajo) debería permitirse la inadmisión del instrumento rogatorio.

Sabido que la actividad rogatoria, como todo el control parlamentario, va a ser utilizado más frecuentemente por la oposición, cabe la duda de si no será peor el remedio de atribuir más poderes de inadmisión que la enfermedad de la reiteración de preguntas idénticas.

En este sentido hay que juzgar como positiva la regulación francesa. Si varios parlamentarios presentan preguntas idénticas, la respuesta gubernamental puede ser única¹⁰⁴⁰.

¹⁰³⁹ Cfr. MACCANICO, A. (1988: 5). MARESCA, A. (1969: 502) aboga por el aumento de los poderes discrecionales del presidente de la cámara en orden a inadmitir las preguntas e interpelaciones irrelevantes.

¹⁰⁴⁰ Cfr. RENOUX, T. S. y VILLIERS, M. DE (1994: 966).

Evidentemente, es necesario que los órganos de las cámaras, especialmente el presidente, sean inflexibles y tal supuesto se limite a preguntas idénticas en cuanto a su contenido, pudiendo solamente variar aspectos insustanciales.

Sería más conveniente que fuesen los propios órganos asamblearios los que decidiesen sobre la posibilidad de ofrecer una respuesta conjunta. Ofrecería más garantías de imparcialidad que la decisión gubernamental al respecto.

En todo caso, la respuesta del ejecutivo ha de expresar claramente a qué preguntas está dando contestación y el título normativo (el propio reglamento o la calificación de la mesa) que le habilita para responder conjuntamente.

En los supuestos de procedimiento oral, ya en pleno, ya en comisión, entendemos que es más razonable la no admisión a trámite de la pregunta reiterativa. En el procedimiento escrito, sin embargo, podrían flexibilizarse las normas dado que no se ocupa tiempo en la cámara.

A la hora de la publicación, deben contenerse todas las preguntas y la respuesta. Ha de quedar claro que ésta última da cumplimiento a cualquiera de las cuestiones planteadas y a las que sirve de respuesta.

e) Elaboración del orden del día.

El problema es particularmente relevante en Francia, donde la Conferencia de los Presidentes decide, sin otro criterio que su discrecionalidad, qué preguntas se inscriben en el orden del día.

Todo el conjunto de poderes de calificación, admisión a trámite y, en algunos países, de elaboración del orden del día conduce a CHANDERNAGOR (1967: 66 y 67) a afirmar que “la oposición es, en la Conferencia de los Presidentes, muy minoritaria. Le es imposible insertar una pregunta en el orden del día sin el acuerdo de la mayoría, es decir, en definitiva, del Gobierno. En la mayoría de los casos, es por tanto el Gobierno mismo el que, declarando en la Conferencia de Presidentes que tal viernes tal ministro estará disponible, impone el objeto de las cuestiones que serán debatidas. Esta impotencia casi total de la oposición a desarrollar las preguntas en tiempo útil es grave. Las preguntas sólo tienen interés si son de actualidad”¹⁰⁴¹.

¹⁰⁴¹ En el texto original: “*l’opposition est, à la Conférence des Présidents, très minoritaire. Il lui est donc impossible de faire venir une question à l’ordre du jour sans l’accord de la majorité, c’est-à-dire, en définitive, du Gouvernement. Dans la plupart des cas, c’est donc le Gouvernement lui-même qui, en déclarant à la Conférence des Présidents que tel vendredi tel ministre sera disponible, impose le sujet des questions qui seront débattues. Cette impuissance quasi totale de l’opposition à faire venir ses questions en temps utile est grave. Les questions n’ont en effet d’intérêt que si elles sont d’actualité*”.

Aun estando de acuerdo con la atribución de ciertas facultades procedimentales a los órganos de gobierno de las cámaras, CADART (1990: 1355) juzga como nociva la excesiva utilización de sus poderes que hace la Conferencia de los Presidentes. En su opinión, “poder agrupar las preguntas conexas es normal, pero también reenviar una pregunta a una fecha posterior o anterior al puesto que debería tener e igualmente de transformar una pregunta oral en pregunta escrita. Estos diversos poderes ha reducido considerablemente hasta 1974 el interés de este procedimiento que debería ser siempre un medio muy importante de control gubernamental. La Conferencia de los Presidentes dominada por la mayoría ha llegado a paralizar la eficacia de este procedimiento tan eficaz, vivo, y peligroso en el extranjero incluso para los gobiernos tan sólidos”¹⁰⁴².

Sería conveniente que una minoría suficientemente representativa pudiese pedir sesiones e introducir preguntas en el orden del día. Así, éste no debería ser competencia exclusiva de la mayoría¹⁰⁴³.

Como conclusión, es necesario resaltar que el hecho de que las actividades preparatorias del desarrollo de las preguntas e interpelaciones se atribuyan a los órganos de gobierno de la cámara debe conllevar la posibilidad de recurrir su decisión ante el pleno de la misma y ante una institución judicial o el órgano encargado de realizar la tarea de máximo intérprete del texto constitucional¹⁰⁴⁴. No resta sino abogar por unas normas claras que restrinjan la posibilidad de optar por interpretaciones desde perspectivas partidistas.

Una regulación exhaustiva parece incompatible con las características del Derecho parlamentario. Como dice MARTÍNEZ ELIPE (1986: 190), estamos ante “la rama del ordenamiento jurídico que se encuentra en mayor conexión con la realidad fenoménica, en claro contacto con los datos existenciales que aportan las fuerzas políticas parlamenta-

¹⁰⁴² Originalmente: “*pouvoir de joindre les questions connexes ce qui est normal, mais aussi de renvoyer une question à une date postérieure ou antérieure à celle que son rang devrait lui donner et même de transformer une question orale en question écrite. Ces divers pouvoirs ont jusqu’en 1974 considérablement réduit l’intérêt de cette procédure qui aurait toujours dû être un moyen très important de contrôle gouvernemental. La Conférence des présidents dominée par la majorité est parvenue à paralyser l’efficacité de cette procédure si efficace, si vivante et si dangereuse à l’étranger même pour les gouvernements les plus solides*”.

¹⁰⁴³ Cfr. MORENO GARCÍA, A. (1992: 52). Éste (1992: 80) resalta que “toda la vitalidad del Parlamento depende, en no pequeña medida, del lugar que el Reglamento sepa concederles a las minorías. Son ellas las verdaderas protagonistas de esa dialéctica frente al Gobierno y aun las primeras interesadas en que la misma se realice con la mayor celeridad y eficacia”.

¹⁰⁴⁴ Esta última posibilidad se abre en nuestro país gracias al art. 42 LOTC.

rias, con lo cual contribuye a la adopción de decisiones no sólo normativas sino esencialmente políticas”.

IV.3.2.2.3. Comisiones

Una manera de agilizar el procedimiento de la actividad rogatoria es descargar al pleno a favor de su desarrollo en comisiones¹⁰⁴⁵. Si bien ello no plantea, en principio, mayor problema en el caso de las preguntas¹⁰⁴⁶, en el supuesto de las interpelaciones hay más dificultad puesto que tienen una característica de generalidad que casa mal con la especificidad propia de las comisiones. De hecho, en la actualidad, son numerosos los ordenamientos parlamentarios que excluyen tal posibilidad (véase el apartado III.2.2.1.2).

Aun teniendo presente tal inconveniente y dado el grave problema de sobrecarga de trabajo del pleno, coincidimos con ARCE JANÁRIZ (1995: 114) en que ciertas interpelaciones (las sectoriales sobre las políticas de los ministerios) podrían desarrollarse en comisión. Además, el criterio de asignación al pleno o a la comisión en virtud de la generalidad de las preguntas podría sustituirse por otro que primase el criterio de la sectorialidad o de la complejidad técnica del asunto (circunstancias que no implican menor importancia), con el objetivo de desarrollar más preguntas en comisión¹⁰⁴⁷.

Si conseguimos desviar preguntas a favor de la comisión en virtud de las ventajas de especificidad de las que ésta goza, sería conveniente que tal medida fuese acompañada de la eliminación de las normas reglamentarias que establecen plazos más largos para las preguntas en comisión que para las plenarias en lo referente al tiempo que tiene que mediar entre que se presentan y se desarrollan¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴⁵ JOHNSON, N. (1962-1963: 27), en relación con el Bundestag, señala: “*Members in the more powerful committees are in frequent contact with Ministers and officials, and thereby have opportunities for raising informally many matters which in the House of Commons might find their way into Question Time*”.

¹⁰⁴⁶ VÍRGALA FORURIA, E. (1993: 82) resalta que “las preguntas orales en Comisión (...) pueden ser un excelente mecanismo para potenciar adecuadamente la labor de control parlamentario”. En Italia, MACCANICO, A. (1988: 5) también es partidario del desarrollo de las preguntas con argumento sectorial o local en comisión.

¹⁰⁴⁷ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1995: 125). En este mismo sentido, CHIMENTI, C. (1971: 312).

¹⁰⁴⁸ Así sucedía en la Asamblea de Madrid hasta la entrada en vigor del actual Reglamento, de 30 de enero de 1997 (arts. 149. 1 y 150. 1 del antiguo Reglamento). Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (1997a: 307).

CHIMENTI (1971: 317 y 318) aboga incluso por concentrar el control en un solo órgano. Una comisión sólo con la función de fiscalizar estaría más capacitada para exigir las respuestas y denunciar las omisiones y retrasos.

Todo ello, lejos de ser una posición realista, creemos que peca de racionalización excesiva (casi matemática) del trabajo parlamentario. El control, que tiene esencia política, no lo olvidemos, casa mal con la atribución a un solo órgano de su ejercicio.

Una visión en buena medida utópica es la de que en los Estados bicamerales una de las ramas del parlamento se dedique a las tareas legislativas y la otra a la de control. Es en Italia donde más se ha debatido esta posibilidad debido a que la existencia de dos cámaras no se justifica en las ideas de territorialización del Estado (Alemania), permanencia de rémoras aristocráticas (Inglaterra) o representación por intereses profesionales (Irlanda). SPAGNA MUSSO (1992: 540 y 541) atribuye a lo que él llama inmotivado bicameralismo paritario la crisis de las funciones parlamentarias, entre ellas, la de control. Además, en los parlamentos bicamerales, el control de una Asamblea puede duplicar el de la otra¹⁰⁴⁹.

En este sentido LONG (1979: 177) señala que una de las alternativas para reformar el bicameralismo perfecto italiano es confiar a la Cámara Alta italiana la mayor parte del trabajo de dirección política y de control¹⁰⁵⁰.

Esta propuesta, sin embargo, tropieza con la dificultad de explicar las tareas de cada cámara determinando el criterio que regirá la separación de funciones¹⁰⁵¹.

AJA FERNÁNDEZ (1991: 100) se muestra contrario a remitir el control del ejecutivo a las comisiones en el caso de las comunidades autónomas. Ya que la composición de sus parlamentos es menos numerosa, “el Pleno puede ser el lugar adecuado de trabajo”, con el consiguiente aumento de publicidad.

¹⁰⁴⁹ Cfr. BASTIDA FREIJEDO, F. J. (1997: 106).

¹⁰⁵⁰ A favor de esta opción se pronuncian CIAURRO, C. F. (1982: 18) y PIZZETTI, F. (1984: 259 a 261).

¹⁰⁵¹ En otro lugar tuvimos oportunidad de pronunciarnos sobre este tema (1998: 180). Aun siendo conscientes de este importante obstáculo, no es menos cierto que la adopción por parte de una cámara de toda la actividad de control “lograría que la Asamblea que tuviera esa función emplease un celo especial en desempeñarla puesto que habría perdido otras competencias (muy especialmente, buena parte de la función legislativa), aumentado así su tiempo y sus recursos dedicados a controlar” (1998: 182).

IV.3.2.2.4. Estructuración

La actividad rogatoria es de desarrollo individual, por eso puede que el orden del día contenga materias inconstantes, desorganizadas y fragmentarias¹⁰⁵².

Una manera de hacer interesante el tiempo destinado al control es recoger las preguntas e interpelaciones que sean más interesantes, pero también que guarden cierta coherencia entre ellas, de tal forma que no se produzcan saltos temáticos que dificulten el seguimiento por los ciudadanos.

Sería conveniente establecer un sistema como el inglés, que cada día hace que el sujeto pasivo sea un ministro y así todas las preguntas versan sobre su ámbito de actuación.

Propugnamos la generalización de la atribución que tiene el presidente del Bundestag en relación con la agrupación de las preguntas por sectores. El desarrollo del tiempo dedicado al control, de esta forma, deviene estructurado y ordenado (véase p. 256).

¹⁰⁵² Cfr. ANZON, A. (1969: 768).

IV.4. ACTITUD DEL SUJETO PASIVO

IV.4.1. PROBLEMÁTICA

Puestas las bases para que el sujeto activo plantee una pregunta o una interpelación interesante y que se desarrolle en breve plazo, las expectativas parecen defraudarse si la respuesta del miembro del ejecutivo llega con tanto retraso que el interés del instrumento de actividad rogatoria se ve superado. Esta preocupación crece en el supuesto de falta de contestación¹⁰⁵³.

Al igual que la falta de actualidad en el desarrollo parlamentario del acto fiscalizador, también el incumplimiento gubernamental a la hora de satisfacer el mismo conduce al desinterés general y a la indiferencia del ejecutivo hacia las críticas parlamentarias. Éstas, en ocasiones, acaban produciéndose meses después de acaecido el acto controlado¹⁰⁵⁴.

Para MANCERA (1969-1972: 419), la falta de respuesta es el problema central del rendimiento de los instrumentos de actividad rogatoria. En el mismo sentido, respecto a las contestaciones tardías a las preguntas escritas se pronuncia RAUINO (1996: 361 y 362)¹⁰⁵⁵. Desde el punto de vista del poder de crítica ante el electorado, FILIPPETTA (1991: 4221) entiende que la respuesta en el tiempo reglamentado del gobierno no es indispensable para el éxito de la pregunta o de la interpelación¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵³ Así, CAZZOLA, F. (1988: 735) señala que “*a queste centinaia di migliaia di domande fanno riscontro poche migliaia di risposte, il dubbio (...) appare oltremodo legittimo. Strumenti quindi inutili?*”.

¹⁰⁵⁴ Cfr. CHIMENTI, C. (1971: 311 y 312). PACE, A. (1973: 130, n. 35), en el mismo sentido, escribe: “*L'impossibilità (...) di ottenere una rapida risposta alle interrogazioni o una subitanea iscrizione delle interpellanze nell'ordine del giorno (...) è ciò che (...) desta perplessità sulla immediatezza di questi strumenti ispettivi e quindi sulla loro idoneità a realizzare un effettivo controllo*”.

¹⁰⁵⁵ Para AMELLER, M. (1964: 204), la dilación en la respuesta es el único problema que tiene el procedimiento de las preguntas que solicitan respuesta por escrito. La eficacia de tal instrumento de control depende enteramente de que la constestación se realice en los plazos reglamentariamente prescritos.

¹⁰⁵⁶ Añade (1991: 4223): “*In virtù del rapporto di successione eventuale e non necessaria che lega presentazione e svolgimento delle interrogazioni/interpellanze di critica-manifesto, la costante tardività della risposta del Governo non può avere effetti disincentivanti rispetto alla loro presentazione; questo spiega, ad esempio, perché i gruppi di opposizione presentano numerose interpellanze e interrogazioni del tipo in esame in materia di politica estera e di difesa pur essendo ben noto che soprattutto in queste materie le discussioni del Parlamento italiano sono spesso tardive e di non rilevante efficacia e incisività*”.

En realidad, el verdadero inconveniente no radica en la falta de respuesta, que sucede en menos del tres por ciento de las preguntas, sino en la enorme cantidad de ellas que se contestan con retrasos importantes¹⁰⁵⁷. Habría que preguntarse hasta qué punto la tendencia del gobierno a diferir la respuesta no es intencionada. Buscaría el ejecutivo la pérdida de actualidad de las cuestiones¹⁰⁵⁸.

Son irrelevantes, en definitiva, las razones que conducen al ejecutivo a demorar la respuesta o, simplemente, a no contestar. El hecho decisivo es que incumple una obligación constitucional y/o reglamentaria¹⁰⁵⁹.

No puede desconocerse, sin embargo, que varios factores facilitan que este comportamiento desamparado jurídicamente se perciba como algo en cierta medida inevitable. En este sentido LONG (1984: 148) no considera demasiado negativo el hecho de que la mitad de las preguntas y de las interpelaciones no reciban respuesta del gobierno en el tiempo establecido, “si se piensa, por una parte, en el enorme número de instrumentos presentados (...) y, por otra, en la ya consolidada práctica por la cual las preguntas son a menudo presentadas no para obtener respuesta sino para señalar al Gobierno determinadas situaciones individuales y locales o para dar publicidad a través de los órganos de información a una determinada opinión del interrogante”¹⁰⁶⁰.

Discrepamos de este autor en la consecuencia que atribuye a las preguntas sobre materias individualizadas o para hacerse publicidad. El hecho innegable de su existencia no puede servir en absoluto de paliativo para la falta de respuesta o la tardanza contrarre-

¹⁰⁵⁷ Cfr. GUCHET, Y. (1996: 175). De todas formas, ambas circunstancias están relacionadas. Así, sobre las preguntas con contestación escrita en las primeras legislaturas del Senado español, AJA FERNÁNDEZ, E. y ARBÓS, X. (1980: 56) constatan que “en ningún caso el Gobierno respetó el plazo reglamentario. Las respuestas más rápidas son publicadas cuatro semanas después de la pregunta. La mayoría tarda siete y ocho semanas, de manera que al suspenderse las sesiones entre un tercio y la mitad de las preguntas no han obtenido respuesta”.

¹⁰⁵⁸ Cfr. ANZON, A. (1969: 763). Ello no obsta, según CAZZOLA, F. (1988: 735), para que la pregunta o la interpelación sean útiles ya que ponen en marcha “*un meccanismo effettivo di «fare» da parte della pubblica amministrazione interrogata, a prescindere dal fatto che questa risponda ufficialmente in Parlamento*”.

¹⁰⁵⁹ En este sentido, CHUECA RODRÍGUEZ, R. L. (1984: 81, n. 42) estima que “la obtención de una respuesta a una pregunta parlamentaria exige o puede exigir del senador una voluntad casi férrea y en el mejor de los casos deberá contentarse con una respuesta en Comisión que ni siquiera se publica en los Diarios de la Cámara”. Impresión que GARCÍA - ESCUDERO MÁRQUEZ, P. y PENDAS GARCÍA, B. (1988: 669, n. 11) no comparten.

¹⁰⁶⁰ En la lengua original: “*si se pensa, da una parte, all'enorme numero di strumenti presentate (...) e, dall'altro, alla ormai consolidata prassi per cui le interrogazioni sono spesso presentate non per ottenere risposta ma per segnalare al Governo determinate situazioni individuali e locali o per dare pubblicità sugli organi di informazioni ad una determinata opinione dell'interrogante*”.

glamentaria en ofrecerla. Es cierto, sin embargo, que se asume que un tanto por ciento, mayor o menor, de preguntas e incluso de interpelaciones van a ser realizadas en vano y que, como acertadamente dice LONG (1984: 148), “el exceso de preguntas proporciona un cómodo alivio al ejecutivo que quiera evitar pronunciarse sobre algunos puntos espinosos”¹⁰⁶¹. Desde esta misma perspectiva pueden analizarse las siguientes palabras de CHANDERNAGOR (1967: 63), “la carencia de control parlamentario es denunciada a la vez por la oposición y la mayoría, cada una atribuyendo a la otra la responsabilidad. La oposición acusa al Gobierno de sustraerse [al control] sistemáticamente. Y el Primer Ministro declara (...) que el diálogo con la oposición es imposible porque lo elude”¹⁰⁶².

Es un hecho que las normas parlamentarias introducen la obligación de responder a las preguntas y a las interpelaciones en el tiempo formalmente establecido. Así se deduce, p. ej., del art. 111. 1 CE, cuando prescribe que el gobierno y cada uno de sus miembros están *sometidos* a preguntas e interpelaciones. Como GARCÍA MORILLO (1985: 167) señala, la “inexistencia de sanción [ante la falta de respuesta] disminuye, lógicamente, el sometimiento del gobierno y sus miembros a las preguntas formuladas en las Cámaras predicado en el artículo 111 de la Constitución”¹⁰⁶³. De la misma forma, BUCCISANO (1969: 97 y 98) observa que el gobierno no tiene obligación jurídica de responder a las demandas de los parlamentarios, ni los reglamentos podrían imponer legítimamente esa obligación. Esta es la causa de que la eficacia de la actividad rogatoria se vea comprometida. Añade (1969: 100) que la obligación de los ministros de asistir a las cámaras cuando se les solicite (art. 64, IV CI)¹⁰⁶⁴ no puede significar un mero vínculo a sentarse en las cámaras, sino también una obligación de diálogo entre parlamentarios y gobierno¹⁰⁶⁵.

Tales prescripciones jurídicas no pasan, sin embargo, de ser meras obligaciones naturales puesto que su incumplimiento permanece carente de sanción.

¹⁰⁶¹ Originalmente: “*l'eccesso di interrogazioni fornisce un comodo alibi all'esecutivo che voglia evitare di pronunciarsi su alcuni punti dolenti*”.

¹⁰⁶² En la lengua original: “*La carence du contrôle parlementaire est dénoncée à la fois par l'opposition et la majorité, chacune en rejetant sur l'autre la responsabilité. L'opposition accuse le Gouvernement de s'y soustraire systématiquement. Et le Premier Ministre déclarait récemment que le dialogue avec l'opposition est impossible parce que celle-ci s'y dérobe*”.

¹⁰⁶³ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 156).

¹⁰⁶⁴ Este precepto señala: “*I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono*”.

Es peculiar el caso alemán ya que Tribunal Constitucional ha declarado que la respuesta a las preguntas es una obligación institucional del gobierno, en especial durante la tramitación de los presupuestos¹⁰⁶⁶.

Hay que descartar, en principio, como problema jurídico la falta de respuesta cuando ello está expresamente permitido por el ordenamiento, si bien exigiendo motivación gubernamental. Así sucede en el Senado italiano con respecto a las preguntas (véase p. 259).

Sobre este punto, sin embargo, es particularmente interesante la reflexión de BARTOLE (1979: 149 y ss.) sobre la motivación que el gobierno aduce para no responder. Se comprueba, en primer lugar, que el ejecutivo no adopta una línea unitaria, sino que a veces se escuda, p. ej., en que un hecho está siendo investigado judicialmente, mientras que en otras ocasiones, aun produciéndose el mismo supuesto, el ejecutivo no duda en responder. A ello se añade el dato de que los órganos encargados de la admisión de las preguntas y de las interpelaciones no declaran inadmisibles aquellas que versan sobre otros sujetos, p. ej., de nuevo, el poder judicial. Admitida una iniciativa rogatoria sobre esta materia, acierta BARTOLE al afirmar que, si el gobierno motiva su falta de respuesta en su incompetencia acaba por sustituir al órgano calificador.

De la misma manera, es imposible valorar jurídicamente cuándo una pregunta o una interpelación han sido abordadas insatisfactoriamente por el sujeto pasivo. Solamente el representante individual, en la pregunta, y el interpelante y cada grupo parlamentario, en la interpelación, pueden realizar tal ponderación, de carácter eminentemente político¹⁰⁶⁷.

Desde una perspectiva jurídica, la respuesta insatisfactoria no obsta para que se complete el proceso de la pregunta o de la interpelación puesto que se concluye con la valoración o juicio del sujeto activo en tiempo útil. Por eso, no hay que prever ningún mecanismo jurídico corrector.

¹⁰⁶⁵ Concluye que “*l’assenteismo del Governo nei confronti degli interroganti e degli interpellanti è prassi, se non proprio anticostituzionale, certamente costituzionalmente scorretta*”.

¹⁰⁶⁶ Cfr. KUNIG, F. (1994: 260) y OSÉS ABANDO, J. (1998: 65).

¹⁰⁶⁷ Véase OSÉS ABANDO, J. (1998: 65). La insatisfacción de las contestaciones fue resaltada por el entonces líder de la oposición en España, J. Almunia, en el último Debate sobre el estado de la Nación. Refiriéndose a las comparecencias del presidente del gobierno en las sesiones de control de los miércoles, manifestó: “no me parecen, en muchas de sus respuestas, sesiones serias, porque usted habla, repite lugares comunes, pero no contesta a las preguntas que se le hacen”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 22 de junio de 1999, n° 248, página 13195. Ello entra, repetimos, en el campo de las valoraciones políticas.

El hecho de que la existencia de respuesta, sea cual sea su contenido, suponga jurídicamente el cumplimiento de la obligación de contestar, no impide, sin embargo, que dediquemos en este trabajo unas líneas respecto a la problemática política que supone una contestación insuficiente.

En primer lugar, es preciso destacar que está muy difundida la convicción de que, en la práctica, “las preguntas no son un instrumento de control demasiado importante porque la Administración dispone de informaciones que rara vez tiene el parlamentario que hace la pregunta y puede refugiarse en una respuesta formal, es decir, puede ofrecer unos datos generales sin entrar verdaderamente en el fondo del asunto que se trasluce tras la intención de la pregunta” -BAENA DEL ALCÁZAR (1988: 356)-.

HUNT (1997: 367 y 368) considera que las respuestas incompletas son una tradición del parlamentarismo. Varios ministros ingleses consultados por él afirman que una respuesta incompleta es suficiente para una pregunta parlamentaria.

Este comportamiento puede considerarse como una nueva forma de obstruccionismo. Éste vendría por la respuesta, que es preparada por funcionarios del ministerio. En vez de realizar una exhaustiva relación de lo acontecido (del hecho sobre el que versa la pregunta o la interpelación) se preocupan de apoyar plenamente la labor administrativa mediante técnicas elusivas o formalistas. La reacción de los parlamentarios de la oposición es aumentar el número de preguntas, más en el campo de la protesta que en el del control¹⁰⁶⁸.

WIBERG y KOURA (1994: 27) han realizado un repertorio de las diferentes técnicas que los ministros emplean para disimular la verdad tanto como sea posible sin que se pueda afirmar que mienten en la respuestas. Los métodos más comunes son: no responder, responder sólo parcialmente, responder de manera irrelevante, ofrecer una respuesta pero elaborándola de tal forma que desoriente, responder de manera ininteligible, repetir una inaceptable réplica y responder con ambigüedad.

Los ministros a menudo ejercen una estrategia de equívocidad que es fácilmente explicable según estos mismos autores (1994: 27). Puede ser peligroso políticamente, en efecto, atarse las manos con declaraciones y promesas precisas. Los políticos están normalmente más inclinados a intentar evitar posibles reproches que a acumular alabanzas potenciales.

¹⁰⁶⁸ Cfr. ASSENNATO, M. (1960: 45 a 47).

IV.4.2. PROPUESTAS

IV.4.2.1. Sobre la obligación de contestar

Coincidimos con OSÉS ABANDO (1998: 65) en “reconocer que los medios para combatir la pasividad gubernamental resultan insuficientes por la dificultad de articular las sanciones que obliguen al Ejecutivo a la pronta satisfacción de la pregunta o interpelación”. Estamos en presencia de los supuestos de carencia de respuesta no permitida o permitida pero no motivada,

Como GARCÍA HERRERA (1997: 218) señala, “la falta de sanción al ejercicio de la tarea de control permite que el Gobierno se someta de mala gana al control o que pueda ignorar, en ocasiones, las previsiones normativas”.

Partiendo del hecho de que la pregunta y la interpelación puedan no recibir respuesta, SANTAMARÍA PASTOR (1997: 460) afirma que aquéllas tienen “escasa operatividad fiscalizadora, en la medida en que el suministro de la información interesada en cada caso depende pura y simplemente de la buena voluntad del Gobierno, que es libre, en la práctica, de proporcionar la que considere adecuada y conveniente a su estrategia, o de no proporcionar ninguna”.

No podemos coincidir con SANTAMARÍA dado que hemos conceptualizado el control desde su naturaleza política. Ello supone que es un comportamiento político libre del gobierno el responder o no. Es cierto que existe la obligación de hacerlo según los reglamentos parlamentarios, pero también es verdad que, como instrumento de control asambleario, no existe sanción en caso de incumplimiento.

Parece acertar, por tanto, GARCÍA MORILLO (1997d: 45) cuando afirma que “el objetivo de la pregunta no es la respuesta sino dar publicidad a un hecho o a una opinión y, quizá en mayor medida, a la preocupación del parlamentario interrogador respecto a la cuestión. La respuesta es, por esto, poco importante, ya que la pregunta ha alcanzado ya su objetivo por el simple hecho de haber sido presentada y, sobre todo, de haber sido hecha pública”¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁹ En la lengua original, “*l’obiettivo della interrogazione non è la risposta ma dare pubblicità a un fatto o a una opinione e, forse in misura maggiore, alla preoccupazione del parlamentare interrogante rispetto a la questione. La risposta è, per questo, poco importante, poiché la interrogazione ha già raggiunto il suo obiettivo per il semplice fatto di essere stata presentata e, soprattutto, di essere stata resa pubblica*”.

Lo único que puede forzar al gobierno a respetar su deber de responder cuando no esté dispuesto a hacerlo es, en primer lugar, la publicidad negativa que de ese hecho se deriva y, por otro lado, las previsiones de algunos reglamentos parlamentarios permitiendo la conversión de la cuestión no respondida en un instrumento rogatorio más contundente.

Como dice AMELLER (1964: 80 a 86), la falta de respuesta, cualquiera que sea el motivo invocado o inmotivadamente, debe ser considerada como una forma de respuesta. Por ello, no es susceptible de ningún tipo de recurso ni de sanción, salvo, claro está, las variadas maneras en que el parlamentario puede protestar (dirigiéndose al presidente de la cámara verbalmente o por escrito, nuevas preguntas al gobierno, etc.) y la conversión de la pregunta con respuesta escrita en pregunta oral.

Quizá la sanción suficiente sea la desfavorable impresión que crea en la cámara la falta masiva de respuestas por parte del gobierno a las preguntas escritas o las repuestas evasivas a las preguntas orales e interpelaciones¹⁰⁷⁰. Según BURDEAU (1976: 419) “sin duda el [ministro] puede abstenerse de responder o responder de forma evasiva; sin duda además no hay sanción, pero al menos el silencio no podrá cubrir la actividad de los miembros del gobierno, el silencio que es la antítesis de la democracia”¹⁰⁷¹.

Dado que es común en la doctrina entender que el incumplimiento de los plazos para responder o, directamente, la ausencia de contestación han de ser paliados¹⁰⁷², en coherencia con lo anterior, debemos abogar porque exista una publicidad exhaustiva y de cara a los electores sobre cuantas preguntas e interpelaciones no hayan sido abordadas por el ejecutivo en el tiempo previsto reglamentariamente y, de la misma manera, de cuál es la cifra de instrumentos rogatorios que no han sido tratados al final del período de sesiones debido a la dejadez gubernamental.

Algunos ordenamientos parlamentarios se encaminan en este sentido. Así, en la Cámara de los Comunes, el rechazo a responder preguntas afecta al prestigio del ministro, que puede volver a ser preguntado sobre la misma cuestión pasados tres meses¹⁰⁷³.

¹⁰⁷⁰ Cfr. WILDING, N. y LAUNDY, P. (1972: 628). OGG, F. A. (1947: 257) señala que “*it is the minister's privilege to decline to answer if he likes; all he needs to say is that to reply would be contrary to the public interest. But arbitrary or too frequent refusal will, of course, tend to create an unfavorable impression*”.

¹⁰⁷¹ En la lengua original: “*Sans doute il [ministro] peut s'abstenir de répondre ou répondre de façon évasive, sans doute encore il n'y a pas de sanction, mais au moins le silence ne pourra couvrir l'activité des membres du gouvernement, le silence qui est l'antithèse de la démocratie*”.

¹⁰⁷² Así, SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 156).

¹⁰⁷³ Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, L. y MORENO ARA, J. A. (1998: 759).

Siguiendo el mismo razonamiento, proponemos la extensión a todos los reglamentos parlamentarios de la conversión automática de las preguntas escritas no respondidas en el plazo pertinente en preguntas orales en pleno.

Parece claro que la previsión contenida en algunos reglamentos parlamentarios acerca de la publicación de la pregunta no respondida como medida de publicidad negativa para el gobierno es insatisfactoria. Es conveniente una medida publicitaria más eficaz, como es la mencionada conversión automática de las preguntas que solicitaban respuesta escrita en orales¹⁰⁷⁴.

BARTOLE (1979: 151), sobre la problemática de la negativa a responder escudándose en la falta de competencia del gobierno (hecho que sólo pueden valorar los órganos internos calificadores de la cámara), propondrá la inscripción automática de la pregunta o de la interpelación para el orden del día. Hecho que superaría el veto que el Gobierno italiano puede interponer motivadamente al desarrollo de iniciativas rogatorias. Es evidente que, inscrita la pregunta o la interpelación, el ejecutivo puede responder precisamente diciendo que no puede contestar¹⁰⁷⁵. Como bien señala BARTOLE (1979: 152) con respecto a esta objeción, tal supuesto desencadenaría las consecuencias meramente políticas de la respuesta insatisfactoria, pero lo esencial es que sería útil que los reglamentos parlamentarios precisasen claramente que, una vez admitida la iniciativa rogatoria, no hay ninguna posibilidad de retirada por parte del gobierno con base en alguna de las materias que se enjuician, precisamente, en la fase de admisión a trámite¹⁰⁷⁶.

Proponemos, además, que en la última semana de cada período de sesiones se dedique un pleno al que deban comparecer todos los miembros del gobierno para dar cuentas de cuál es la causa por la que no han respondido a cada una de las preguntas e interpelaciones que se hallan pendientes.

Una buena solución es la de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 17 de marzo de 1992, en que se regula la conversión de las preguntas escritas

¹⁰⁷⁴ En este sentido, AMELLER, M. (1964: 49). En Francia, durante la IV República, el hecho de que una simple pregunta con respuesta escrita pudiese transformarse en interpelación (instrumento, como sabemos, de responsabilidad política en aquel entonces), hacía que tal posibilidad se considerase “*comme une sanction de portée considérable*”, AMELLER, M. (*ibidem*).

¹⁰⁷⁵ Cfr. CILOLO, V. DI (1979).

¹⁰⁷⁶ De hecho, señala BARTOLE, S. (1979: 153), “*la prassi parlamentare ci ha dimostrato come tanto spesso il Governo si sia trincerato dietro a giustificazioni del tipo indicato [el no poder responder para no influir en procesos judiciales], ma poi, quando è stato costretto a rispondere, ha chiaramente*

que no hubiesen sido contestadas en el plazo establecido en orales ante la comisión competente, a instancia del preguntante, e incluyéndose en un plazo no inferior a tres días incluso si la Junta responde posteriormente por escrito (si no es retirada por su autor). En las Cortes Generales se prevé el aplazamiento para la respuesta en Pleno (arts. 188. 4 RCD, 163. 3 y 171. 3 RS), la conversión en escritas de las de respuesta en comisión al acabar el período de sesiones (art. 189. 3 RCD) y la conversión en oral en comisión de las escritas no respondidas (arts. 190. 2 RCD y 169. 2 RS).

Para OSÉS ABANDO (1998: 66), “medidas como las citadas deberían establecerse en una escala progresiva y ascendente: las preguntas escritas no contestadas se convertirían en orales en Comisión y éstas en orales ante el Pleno, contando en todo caso con una tramitación preferente”.

En las dos cámaras francesas, ha sido simplificado el procedimiento por el que se daba publicidad a las preguntas a las que no se había respondido y se hacía un nuevo llamamiento al gobierno para que contestase¹⁰⁷⁷. Desde julio de 1981, con la finalidad de incentivar el celo del ejecutivo, frecuentemente criticado en su tardanza por los parlamentarios, se publica dos veces por año (en febrero y en julio) un recuento estadístico con la situación de las preguntas para respuesta escrita por ministerios¹⁰⁷⁸.

Una aportación positiva para paliar este problema es la que realiza ANDERLINI (1975: 98 y 99), quien partiendo del pesimismo de la inutilidad de las preguntas y de las interpelaciones, aboga por el establecimiento de “un término perentorio dentro del cual el gobierno deba responder. Y si el gobierno no responde, se pone la pregunta o la interpelación en el orden del día y se obliga a la Rai-Televisión a dar noticia de que ese día no ha venido a responder aun teniendo obligación parlamentaria. Esta me parece la única sanción que se puede establecer, y que probablemente, tendría algún efecto”¹⁰⁷⁹.

te dimostrato o meglio ha finito per ammettere che nell'interrogazione o nell'interpellanza c'era spazio per una risposta rispettosa dei limiti nei confronti dell'attività dei giudici”.

¹⁰⁷⁷ Cfr. NGUYEN HUU, P. (1981: 175).

¹⁰⁷⁸ Cfr. OSÉS ABANDO, J. (1998: 67).

¹⁰⁷⁹ En la lengua original: “*I vecchi strumenti del controllo parlamentare -interrogazioni, interpellanze, eccetera- praticamente non servono a niente. (...) io spero che si fissi un termine perentorio entro il quale il governo deve rispondere. E se il governo non risponde, si mette l'interrogazione o l'interpellanza all'ordine del giorno e si fa obbligo alla Rai-Tv di dare notizia che quel giorno non è venuto a rispondere pur avendone l'obbligo regolamentare. Questa mi pare l'unica sanzione che si possa dare, e che probabilmente, avrebbe un qualche effetto”.*

Es cierto que sólo cabe tomar estas dos medidas. El siguiente paso, por tanto, es potenciar su ejecución. Pensamos que la eficacia de la actividad rogatoria y, por ende, del mismo control parlamentario se vería altamente acrecentada.

Existen también propuestas que, a nuestro juicio, son de dudosa aplicación o, incluso, rechazables. Así, GRANADOS CALERO (1997: 200) propugna la creación de una comisión de estudio e investigación en relación con los casos de respuesta insatisfactoria o falta de contestación. Tal solución, desde luego, no tendría que ser automática respecto a cada respuesta tardía (no hay criterios jurídicos que así lo permitan en el caso de contestación insatisfactoria), sino que, como actualmente, debería quedar en manos de los parlamentarios la posibilidad de constituir o no una comisión de investigación sobre dichas materias.

LÓPEZ GUERRA (1996: 104) estima que serían vías adecuadas de solución de esta controversia acudir “bien al planteamiento de conflictos entre poderes del Estado, re-conducibles al Título V [hoy III] de la LOTC, bien a los mecanismos de enfrentamiento entre mayoría parlamentaria y Gobierno, entrándose ya en el campo de la exigencia de responsabilidad”.

En cuanto a la primera posibilidad apuntada por LÓPEZ GUERRA, está claro que ello no es posible en España. Sólo mediante una reforma del art. 73. 1 de la LOTC, un parlamentario individual o un grupo podría acudir al TC planteando un conflicto de poderes con el gobierno. La vía del conflicto entre órganos constitucionales es, sin embargo, el procedimiento tutelar de las facultades de los parlamentarios en Alemania¹⁰⁸⁰.

La exigencia de responsabilidad política no es una solución concreta y derivable de la falta de respuesta a iniciativas rogatorias. Aquélla, por el contrario, cabría solamente en los casos de graves problemas de inestabilidad. Únicamente la reiteración del incumplimiento reglamentario de responder, podría justificar políticamente el planteamiento de una moción de censura. La adopción de ésta por la mayoría es, en todo caso, improbable.

LAVILLA RUBIRA (1991: 2042) considera que “la total ausencia de contestación podría, en un caso extremo, entenderse constitutiva, quizás, de la conducta tipificada en el (...) art. 155 del Código Penal”. Este precepto no está vigente. Su redacción era la siguiente: “Los que ataquen o entorpezcan, en cualquier forma, la labor de las Cortes, se-

¹⁰⁸⁰ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. (1993: 98).

rán castigados con la pena de prisión menor”. MUÑOZ CONDE (1995: 657) afirma sobre este precepto que “debe entenderse aquí el ataque o entorpecimiento como una manera de constreñir la voluntad de las Cortes, alterando su normal mecanismo de funcionamiento”. Es, sin duda, excesivo interpretar como hace LAVILLA que la falta de respuesta podría estar incurso en tal tipificación. De todas formas, no existe hoy un precepto equivalente en el vigente Código Penal español.

La falta de respuesta a una pregunta o a una interpelación no puede ser objeto de litigio ante los tribunales por dos motivos. En primer lugar, se estaría reconduciendo al ámbito judicial una materia de naturaleza política, como es el control parlamentario. Se correría, pues, el riesgo de provocar la tan poco deseable politización de la Justicia. Por otro lado, jurídicamente el TC español se ha manifestado a favor de la existencia de un conjunto de actos del gobierno que son insindicables por los tribunales, como la prioridad de una acción sobre otra, la decisión de enviar a las asambleas un proyecto de ley o “la falta de respuesta a una solicitud de «dación de medios materiales y personales a la Administración de Justicia (...) »” (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2)¹⁰⁸¹. El Tribunal Supremo ha sido aún más explícito cuando ha establecido que “un acto que se produce en el ámbito de las relaciones entre un Gobierno y la Asamblea legislativa ante la que responde políticamente de su gestión (...) no es un acto materialmente administrativo, aunque tenga su origen en una petición de información dirigida a la Administración Pública, ya que en definitiva se trata de un medio de control político, o preparatorio del mismo, de la acción del Gobierno” (STS, Sala 5ª, de 15 de noviembre de 1988, Fundamento de Derecho Tercero). El mismo Tribunal ha señalado que, del cumplimiento de su función de dirección de la política interior, “el Gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados, control y exigencia de responsabilidad (...) que puede tener lugar por medio de (...) interpelaciones y preguntas”, quedando al margen del Derecho administrativo (STS, Sala 5ª, de 2 de octubre de 1987, Fundamento de Derecho Segundo).

A pesar de la claridad jurisprudencial, MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 777) opinan de forma contraria y sostienen que “frente a la negativa del Gobierno a contestar, o ante una contestación insuficiente, el parlamentario podría utilizar el recurso de amparo, dado que el derecho a preguntar se integra en el *status* de Diputado y de Senador y,

¹⁰⁸¹ Cfr. EMBID IRUJO, A. (1991a: 2734).

por tanto, está comprendido en el ámbito del derecho reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución”.

Finalmente, SANTAMARÍA PASTOR (1997: 465) y MARCO MARCO (1998: 290) abogan por otro tipo de sanciones. Así, el primero desearía que se pudiese decretar “la suspensión en el ejercicio del cargo de las autoridades que se negasen a responder”. El segundo también es partidario de algún tipo de medida sancionadora que obligue al gobierno a acudir al parlamento a responder las preguntas.

Como réplica a tales propuestas sirve el mismo razonamiento utilizado anteriormente. La naturaleza política del control es incompatible con el aseguramiento de la respuesta a través de sanciones.

Tanto ante la falta absoluta de contestación, como en el caso de que ésta se retrase antirreglamentariamente o que su contenido sea insatisfactorio, el sujeto activo tiene la posibilidad de utilizar los instrumentos que el ordenamiento parlamentario pone a su disposición para paliar el problema¹⁰⁸².

En palabras de AJA FERNÁNDEZ y ARBÓS (1980: 57), “el problema tampoco debe atribuirse únicamente al Gobierno -todo Gobierno tiende a minimizar el control parlamentario-, sino también a la propia Cámara, que tolera una situación que vulnera abiertamente su Reglamento y disminuye sus poderes”.

IV.4.2.2. Sobre la respuesta insuficiente

Si el carácter político del control parlamentario torna difícil la sanción ante la falta de respuesta, ni que decir tiene que, cuando ésta existe, no hay criterio jurídico que pueda ponderar el grado de correlación con la pregunta.

Nos referimos a los supuestos de respuesta insatisfactoria. Los reglamentos parlamentarios no suelen arbitrar ningún mecanismo corrector por “la propia dificultad para

¹⁰⁸² Según HENRY, C. (1993: 653), el retraso o la falta de respuesta “*se passe (...) comme si la réponse n'avait pas d'importance, ou mieux, comme si la question n'appelait pas de réponse, en se suffisant à elle-même, pour ainsi dire, par le simple fait d'avoir été posée. Le député fait d'ailleurs parvenir à l'intéressé un courrier standard comme quoi il a bien posé la question, en précisant qu'il ne manquera pas d'informer l'intéressé de la suite qui y sera donnée. Représentant, l'élu satisfait ainsi à son rôle, celui qu'il se représente comme étant le sien, celui que les électeurs attendent de le voir jouer*”.

precisar el grado de insuficiencia o insatisfacción de la contestación, desde el momento en que concurren abundantes elementos subjetivos”- BARRERO VALVERDE (1998: 485)-. Nuestro TC estima que “la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta (...) no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es el de la acción política de dichos parlamentarios” (STC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5).

Tiene razón EMBID IRUJO (1988: 82) cuando señala que “en modo alguno podría sostenerse la posibilidad de interponer un recurso de amparo contra la respuesta a una pregunta oral o una interpelación juzgada insatisfactoria por el preguntante o interpelante”.

En este sentido, no podemos coincidir con propuestas como la de MARESCA (1969: 504), que aboga por la transformación en interpelaciones de las preguntas cuyas respuestas hayan sido incongruentes.

LAVILLA RUBIRA (1991: 2043) opina que si la pregunta es reconducible a una mera solicitud de información y la respuesta es insuficiente, cabe recurso contencioso-administrativo previo “al recurso de amparo por violación del derecho fundamental a recabar información, integrado en el *status* del Diputado” y en el contenido del 23. 2 CE. En este supuesto, “los órganos jurisdiccionales cuentan con un parámetro suficientemente objetivo para determinar si ha existido infracción del deber constitucional de responder y correlativa vulneración del derecho fundamental a recibir la respuesta suficiente”. En tanto la pregunta no sea reconducible a una mera solicitud de información, la respuesta sería un acto político del gobierno no susceptible de control jurisdiccional.

LAVILLA parte de atribuir al órgano judicial la posibilidad de valorar si bajo la forma de pregunta sólo se pide información y, en segundo lugar, si la respuesta del gobierno es insuficiente. Aspectos ambos que no pueden, en nuestra opinión, quedar sujetos a un procedimiento judicial.

Una vez que la incitativa del parlamentario reviste la forma jurídica de pregunta, solamente el órgano asambleario, si está cualificado por el reglamento, podría valorar que el objeto es la mera petición de datos o documentos y, por tanto, mutar la forma jurídica de tal iniciativa, convirtiéndola en solicitud de información.

Por otra parte, la insatisfacción de la respuesta ha de ser ponderada por el sujeto activo con criterios políticos. Los órganos judiciales no pueden entrar a conocer de tal extremo dado que estamos en presencia de actos eminentemente políticos.

En palabras de LAVILLA RUBIRA (1994: 275), “no cabe un control judicial sobre si la respuesta a una pregunta o a una interpelación se ajusta o no a Derecho, porque no hay en tales casos un parámetro jurídico al que la contestación deba acomodarse. Pero la situación es sustancialmente distinta en el supuesto de los instrumentos específicamente dirigidos a obtener información: o el documento se ha facilitado o no; y en caso negativo, o existen razones fundadas en Derecho para la negación, o tales razones no concurren”.

Ello nos lleva, por otra parte, a señalar una nueva diferencia entre la actividad de información y la de control. Mientras que la falta de suministro de datos por parte del gobierno es susceptible de recurso judicial, la carencia de respuesta adecuada a una pregunta o a una interpelación no habilita esa vía. Es lógico que la actividad sirviente de todas las tareas parlamentarias exija no sólo la posibilidad de utilizarla sino también la de obtener lo que se pide, de lo contrario se vaciaría de contenido el mandato del parlamento en su integridad. La insuficiencia de la respuesta a uno de los institutos rogatorio no supone, sin embargo, la privación de un supuesto derecho a preguntar, sino que su naturaleza política exige que sea libre tanto su ejercicio como su contestación. Lo esencial de la pregunta y de la interpelación no es la respuesta. No se pregunta por curiosidad. La raíz política hace que lo básico sea la posibilidad de plantear el control y la emisión de juicio por parte del sujeto activo.

IV.5. EXCESIVO NÚMERO

IV.5.1. PROBLEMÁTICA

Objetivamente parece difícil refutar la afirmación de que la cifra de preguntas, no tanto de interpelaciones, es muy alta. Así, por citar algún ejemplo, desde 1988 hasta 1997, en el Parlamento Europeo se han presentado 45.767 preguntas, lo que hace una media de casi trece diarias. De ellas el setenta por ciento solicitaban respuesta escrita.

Durante el primer semestre de 1999 se presentaron en el Senado español 3.777 preguntas que solicitaban respuesta por escrito, 130 preguntas orales en pleno y 166 en comisiones.

El aumento de las preguntas con respuesta escrita se ve como una manifestación más de la crisis del parlamento particularmente en Francia¹⁰⁸³. CHANTEBOUT (1998: 581) considera que el número elevado de preguntas que solicitan respuesta escrita (13.000 al año actualmente, frente a las 4.000 al año durante la IV República) “traduce la complejidad y la incertidumbre de la reglamentación del intervencionismo estatal”¹⁰⁸⁴.

Puede que una de las razones de este despliegue de la actividad rogatoria sea la voluntad del parlamentario individual de influir en la política y de estar vigilante ante las acciones de gobierno¹⁰⁸⁵. Otra explicación de la reiteración de preguntas es la que ofrece PONTIER (1982: 136). A su juicio, la pregunta siempre tiene una función publicitaria del parlamentario (véase p. 218)¹⁰⁸⁶. Para FILIPPETTA (1991: 4243), el parlamentario y el partido político no son capaces de agregar las demandas que provienen de sus votantes

¹⁰⁸³ “Certains auteurs soutiennent toutefois que le lien entre le déclin du Parlement et la croissance du nombre de questions n’est pas contestable parce que les députés de l’opposition n’ont pas autant la possibilité de se faire entendre par le gouvernement que ceux de la majorité: c’est pourquoi ils recouraient plus souvent aux questions écrites, on pourrait presque dire par défaut”, HENRY, C. (1993: 637). Para AMELLER, M. (1964: 91), con referencia a las preguntas que solicitan respuesta escrita, “a la lecture des innombrables questions posées, la raison d’être de l’institution -c’est-à-dire le contrôle de l’activité gouvernementale- semble avoir été rapidement perdue de vue. (...) la plupart d’entre elles sont destinées: d’une part à satisfaire un besoin d’information, (...) d’autre part, à permettre aux parlementaires de retrouver (...) leur droit d’initiative”.

¹⁰⁸⁴ El texto original dice: “Leur nombre élevé (...) traduit la complexité et l’incertitude de la réglementation résultant de l’interventionnisme étatique”. Cfr. HENRY, C. (1993: 636).

¹⁰⁸⁵ Cfr. NORTON, P. (1993b: 21 y 22).

¹⁰⁸⁶ En sus palabras: “Ceci explique que la même question soit souvent posée au même ministère par plusieurs parlementaires: ce n’est pas qu’ils ignorent que la question a déjà été posée, mais il leur faut une réponse personnelle que témoigne de leur intérêt porté à la question”.

en una síntesis política general, de ahí que aquéllos solamente operen como recogedores de las protestas de los ciudadanos para transmitir las al gobierno.

Volvemos, pues, a encontrarnos con la voluntad del sujeto activo. Éste debe replantear su intervención en el parlamento de tal forma que utilice la actividad rogatoria sólo en los casos reglamentariamente previstos y no, como muchas veces acontece, para satisfacer intereses partidistas y/o electorales.

En todo caso, la cantidad de instrumentos de actividad rogatoria provocará varios efectos nocivos en su eficacia fiscalizadora:

1. La atención de los medios de comunicación y, por tanto, del electorado se dispersa ante el ingente número de cuestiones, unas de gran actualidad pero otras de ámbito muy localizado o repetitivas¹⁰⁸⁷.

2. Muchos de los miembros de la oposición parecen identificar la intensidad del control con su volumen cuantitativo. Sería más efectiva una pregunta o interpelación sobre un tema realmente importante que miles de ellas sobre aspectos administrativos muy localizados. Sobre estos últimos temas, insistimos (apartado IV.1.1.3), sería más adecuado el recurso jurisdiccional o la intervención del defensor del pueblo¹⁰⁸⁸.

La presentación de instrumentos de actividad rogatoria, aunque sean bajo distinta forma (pregunta escrita e interpelación, p. ej.) sobre la misma materia supone una duplicación de los esfuerzos y no conduce a una mejora en la eficacia del control parlamentario. Desde luego, es un gran error la posibilidad de que se admitan preguntas sobre la misma materia en la misma sesión¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁷ En este sentido, NORTON, P. (1993b: 57) señala que “*in the Commons, the number that are now tabled each year, and the number answered in each question time (...), means that by themselves they offer no real opportunity to spark discussion and parliamentary interest in a policy proposal*”. Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 249 y 250) y FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. (1995: 194).

¹⁰⁸⁸ Periodísticamente, sin embargo, parece incitarse a los parlamentarios a presentar cualquier tipo de cuestiones. Así, *La Crónica El Mundo de León*, el 10 de enero de 2000, titula en primera página: “Los diputados del PP de Valladolid y Palencia, los más trabajadores; los de León y Burgos, los menos”. En la información de desarrollo aparece un recuento de “iniciativas”, entre las que se incluyen las preguntas y las interpelaciones. El elevado número de éstas acaba por ser un indicador de la laboriosidad del parlamentario. La situación se alivia un tanto cuando el diputado más favorecido por este recuento afirma en ese mismo periódico: “El número de intervenciones es sólo un dato sobre la actividad de un diputado, porque el trabajo en la elaboración de una ponencia puede resultar más importante que muchas pequeñas intervenciones o preguntas (...). Lo justo sería valorar el conjunto (...) y sobre todo la calidad de las intervenciones”. Cfr. GARCÍA MORILLO, J. (1990: 250).

¹⁰⁸⁹ Cfr. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. (1991: 110).

3. En palabras de MARCO MARCO (1998: 285 y 286), “el exceso de preguntas que se plantean, y el escaso tiempo de que goza el Ejecutivo para responderlas, está anquilosando un procedimiento que está pasando de ser vertiginoso a convertirse en muy farra-goso”.

Sobre si el gobierno tiene o no poco tiempo para contestar no nos podemos pronun-ciar. Siempre cabe la posibilidad de que el ejecutivo destine más funcionarios a la ela-boración de las respuestas. Lo que sí está claro es que el gobierno está cómodo, políticamente hablando, ante tal cúmulo de preguntas. Ello sucede porque se mezclan asuntos de gran relevancia con otros que carecen de interés. Todos ellos, sometidos al mismo procedimiento, son tratados por el ejecutivo de idéntica forma, es decir, respon-diendo con enorme dilación, justificada por él mismo en razón del número de cuestiones que tiene que asumir¹⁰⁹⁰.

IV.5.2. PROPUESTAS

Antes de enumerar soluciones, es necesario tener en cuenta que el excesivo número de preguntas y de interpelaciones no es el único factor que explica que el electorado, los medios de comunicación e, incluso, el propio gobierno carezcan del interés que conven-dría a la hora de abordar la actividad fiscalizadora del parlamento. De hecho, como es-cribe RASTROLLO ROJAS (1997: 884), “no son menos [las preguntas] que se sustancian en el *question time* de los Comunes y aquélla resulta ser una sesión ágil e interesante”.

Ello no es óbice para que veamos la necesidad de reducir la cifra en orden a facilitar la concentración de todos los sujetos intervinientes en los temas de máxima actualidad. La constatación de que el excesivo número de preguntas e interpelaciones menoscaba su eficacia controladora ha de provocar, por tanto, la adopción de límites normativos. És-tos, sin embargo, no pueden llegar a constituirse en impedimentos fundamentales del ejercicio de la actividad rogatoria.

Una de las pocas medidas reglamentarias que ya existe en este sentido no es, a nues-tro juicio, adecuada. Así, habría de permitirse al parlamentario la reiteración de las pre-guntas que no pudieron ser respondidas en el correspondiente período de sesiones, en vez de sancionar su decaimiento. Consideramos correcta la previsión de transformar au-

¹⁰⁹⁰ MANZELLA, A. (1974: 401) opina que “*la massa delle domande impedirebbe (...) di rispondere a tut-te*”.

tomáticamente la pregunta oral que no ha sido respondida antes del fin del período de sesiones en pregunta con respuesta escrita. Así sucede en las asambleas representativas de Aragón, Asturias, La Rioja, Madrid y Valencia (véase el apartado III.1.2.2.1.1.6)¹⁰⁹¹.

El mantenimiento del carácter oral de dichas iniciativas provocaría que su respuesta se dilatase hasta el siguiente pleno, que se celebraría demasiado tarde como para que la iniciativa siguiese teniendo el interés que siempre ha de caracterizar a los instrumentos rogatorios plenarios.

Además de facilitar su respuesta en los plazos establecidos para las preguntas de procedimiento escrito, es positivo que la conversión se realice automáticamente, sin que un olvido, la dejadez del autor o la opción por el decaimiento pueda privar a la cámara del desarrollo de una pregunta que ha sido admitida a trámite.

Muchos reglamentos parlamentarios establecen que las interpelaciones y las preguntas relativas a cuestiones u objetos idénticos o estrechamente conectados entre sí sean tratados conjuntamente. El art. 156. 3 RSI contiene, incluso, el procedimiento que resulta: hablan en primer lugar los interpelantes, contesta el ejecutivo y, finalmente, toman la palabra quienes formularon preguntas y los interpelantes.

Se trata de una previsión óptima porque logra a la vez tres objetivos:

- Hace más interesante el procedimiento, al tratarse de una sola vez todas las iniciativas rogatorias que se presentan sobre una misma materia, evitando engorrosas repeticiones (véase el apartado IV.3.2.2.4).

- Disminuye el tiempo que se dedica a dicha materia, posibilitando el tratamiento de otras iniciativas.

- El desarrollo conjunto respeta escrupulosamente a los distintos sujetos activos afectados por la agrupación. Todos ellos tendrán la oportunidad de replicar la respuesta gubernamental (véase p. 222)¹⁰⁹².

Finalmente, algunos ordenamientos impiden la tramitación de preguntas e interpelaciones ya respondidas en el mismo período de sesiones (así, art. 164. 2 RPA). La inter-

¹⁰⁹¹ Cfr. VÍRGALA FORURIA, E. (1993: 82 y 83).

¹⁰⁹² No podemos, por ello, coincidir con FILIPPETTA, G. (1991: 4230), para quien la agrupación puede considerarse “*emblematica dimostrazione della capacità delle interrogazioni e interpellanze di operare come strumenti introduttivi di un dibattito parlamentare tutte le sedute delle Camere dedicate (...) allo svolgimento di interpellanze/interrogazioni concernenti una stessa questione o vicenda, giacché in tutti questi casi sono stati completamente travolti lo schema diadico e la configurazione "individualistica"*”.

pretación de la mesa acerca de la coincidencia entre instrumentos rogatorios puede ser objeto de recursos internos y externos ante la jurisdicción ordinaria o ante el tribunal constitucional¹⁰⁹³.

Podrían tomarse otra serie de medidas. Es obvio, por ejemplo, que el procedimiento plenario se agilizaría notablemente si se estableciera claramente que las cuestiones de ámbito local o sectorial deben tramitarse en el primer caso como preguntas con respuesta escrita¹⁰⁹⁴ y en el segundo supuesto con respuesta en comisión. Incluso podrían crearse comisiones especializadas con la única función de facilitar el control parlamentario. De esta manera, los temas más arduos técnicamente, dejarían de manifestarse en forma de pregunta oral en el pleno. Éste se vería descargado de este tipo de cuestiones a favor de comisiones (véase el apartado IV.3.2.2.3)¹⁰⁹⁵.

Una propuesta más radical es la de AMELLER (1964: 207), quien no consideraría perjudicial que el parlamento reservase la posibilidad de preguntas orales en el pleno para cuestiones que presentase un “real carácter de urgencia”¹⁰⁹⁶.

Podría ponerse un límite a la cantidad de preguntas y de interpelaciones que cada parlamentario puede presentar cada semana¹⁰⁹⁷. Así en el Bundestag un diputado sólo puede plantear dos preguntas que soliciten respuesta oral a la semana y cuatro que pidan contestación escrita al mes (Anexo 4 . 1 y 13 RBT).

El Parlamento Europeo recomienda la aplicación más estricta de los requisitos de admisibilidad (Anexo II, B. 1 RPE). No se concreta más, pero en todo caso no debería suponer un menoscabo en la posibilidad de desarrollar preguntas.

CARO (1994: 242) describe propuestas de soluciones que ha habido en Italia sobre este problema. Una de ellas se produjo cuando en 1976, el Presidente de la Cámara de los Diputados propuso seleccionar las preguntas y las interpelaciones de mayor peso específico, que serían singularizadas mediante una nota remitida por los presidentes de grupo parlamentario y tendrían tramitación preferente. La propuesta fue calificada de “grupo-

¹⁰⁹³ Un caso en que se inadmite una pregunta por coincidir con otra ya respondida, aun a pesar de que los textos de las cuestiones eran muy diferentes, puede verse en el ATC 9/1998, de 12 de enero.

¹⁰⁹⁴ Cfr. MACCANICO, A. (1988: 5).

¹⁰⁹⁵ Cfr. CAZORLA PRIETO, L. M. (1990: 350).

¹⁰⁹⁶ En la lengua original: “*La faculté d’interroger le Gouvernement pourrait être réservée (...) aux seules affaires présentant un réel caractère d’urgence*”.

¹⁰⁹⁷ Cfr. MARESCA, A. (1969: 503).

crática” y lesiva para la autonomía del parlamentario singular. Para BOCCACCINI (1980: 335), “difiriendo a los cabeza de grupo la apreciación de la «bondad» política de las preguntas, se podría correr el riesgo de bloquear toda fluidez en el ejercicio de tal poder de control (...). Puede por tanto aparecer lesivo a los derechos del parlamentario como individuo, que se haga depender de otra voluntad la concreta valoración del ejercicio de su derecho”¹⁰⁹⁸.

Recientemente, el Presidente de la Cámara de los Diputados en la XI Legislatura sugirió que se seleccionaran por temas los actos “recomendables” en el seno de los grupos parlamentarios¹⁰⁹⁹.

Al margen de las medidas normativas, nunca es suficiente insistir en que el sujeto activo debe dejar de confundir cantidad de preguntas con mejor actividad de control. Ello se logra si, como apunta GARRORENA MORALES (1998: 441), “la oposición pasa a identificarse como una función llena de contenido (...) y no sólo como una actividad obsesivamente orientada al acoso y derribo del que gobierna”¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁸ En la lengua original: “*Deferendo ai capigruppo l’aprezzamento della «bontà» politica delle interrogazioni, si potrebbe rischiare di bloccare ogni fluidità all’esercizio di tale potere di controllo (...). Può pertanto apparire lesivo dei diritti del parlamentare come singolo, che venga a farsi dipendere dall’altrui discrezione la concreta valutazione dell’esercizio del suo diritto*”.

¹⁰⁹⁹ Cfr. CARO, C. DE (1994: 243).

¹¹⁰⁰ En el mismo sentido, MARCO MARCO, J. J. (1998: 289).

IV.6. ESCASA PUBLICIDAD

IV.6.1. PROBLEMÁTICA

El desarrollo de las preguntas y de las interpelaciones se publica en los diarios y boletines oficiales de la cámara. La mayoría de los ciudadanos, sin embargo, carecen de la voluntad o de la posibilidad de acceder a aquéllos para consultar la evolución de la tarea de control parlamentario¹¹⁰¹. Como todo procedimiento político en la actualidad, la producción efectiva de publicidad se canaliza a través de los medios de comunicación social. Sin ellos, la publicidad es ínfima, con lo que esto supone para el control parlamentario. Si falta publicidad puede que exista control, pero es ineficaz o, mejor dicho, irrelevante.

Coincidimos, por ello, con VILAS NOGUEIRA (1997: 160) en que una de las tareas parlamentarias más importantes es “ofrecer el foro privilegiado del debate político nacional, lo que derivativamente supone también funciones educativas del conjunto de la sociedad (o de formación de la opinión pública) e informativas de los intereses en conflicto”.

Ello no es obstáculo para señalar, con ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ (1989: 198 y 199), que “el Pleno del Parlamento no es ya el «locus» de la decisión, no es el lugar donde «de la discusión sale la luz», sino el «locus» de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas”. En este mismo sentido, GARCÍA HERRERA (1997: 220) opina que “la función de control se ha trasladado a instancias ajenas a la propia Cámara y es actualizada por los medios propios de la sociedad de la información. La virtualidad del control depende y es condicionado de la incisividad de los medios de comunicación que son receptores de la información y que programan su difusión de acuerdo con criterios que a veces son políticos, a veces empresariales. La Cámara queda reducida a mera caja de resonancia y a última sede de un debate que se ha producido con diversa intensidad en foros previos.

¹¹⁰¹ Bien es cierto, como apunta NOCILLA, D. (1993: 259), que “*l'introduzione dell'informatica ha enormemente potenziato le possibilità di diffusione delle informazioni parlamentari mediante la creazione di una serie di banche di dati*”.

No hay, pues, un protagonismo y capacidad de condicionar la labor del Gobierno sino una tarea notarial en la que se levanta acta del desarrollo del debate social”¹¹⁰².

GARRORENA MORALES (1998: 435) afirma que “hoy los medios de comunicación generan unas condiciones de inmediatez con los hechos y de comunicabilidad con el público frente a las cuales al Parlamento le es poco menos que imposible competir. Tanto que incluso los partidos políticos y los diputados acaban prefiriendo el brillo de un programa televisado o la ingeniosidad de una tertulia radiofónica a la opacidad del debate pendiente -sepa Dios hasta cuándo- en la Cámara”¹¹⁰³.

La atención que otorga la prensa a las actuaciones parlamentarias es selectiva. La retransmisión o información posterior depende del interés de cada concreta tarea asamblearia. La actualidad de los temas tratados y la capacidad de criticar que tengan los miembros de la oposición, por tanto, jugarán a favor de la publicidad parlamentaria¹¹⁰⁴.

Desde la perspectiva de los medios de comunicación, poco importa que la noticia política o jurídica se haya generado o haya pasado por los trámites parlamentarios oportunos. En palabras de NOCILLA (1993: 253 y 254), “la prensa, la radio, la televisión tienden a ir a la búsqueda de la noticia en su inmediatez, allí donde se está formando, sin esperar a que se forme (o mejor, se formalice) a través del filtro parlamentario. Las salas de prensa de las dos Cámaras son ciertamente, en Italia, todavía los lugares en los que existe la máxima circulación de noticias políticas; pero estas noticias se han formado la mayoría de las veces fuera”¹¹⁰⁵.

¹¹⁰² Esta circunstancia no es nueva. SCHMITT, C. (1934: 370) ha señalado que “el Parlamento se convierte en una especie de autoridad que decide en deliberación secreta y que anuncia el resultado del acuerdo en forma de votación en una sesión pública (...). Los reducidos comités en que surge de hecho la resolución no son siempre Comisiones del Parlamento mismo, sino conferencias de jefes de partido, conversaciones interfractionales de carácter confidencial, conversaciones con los comitentes de los partidos, con las asociaciones de intereses, etc.. (...) *Desaparece el carácter representativo del Parlamento y del Diputado*. Por lo tanto, el Parlamento no es ya el lugar en que recae la decisión política. Las decisiones esenciales son adoptadas fuera del Parlamento”.

¹¹⁰³ En este sentido, FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. (1995: 193) llega a afirmar que la “función de control representa, sobre todo, una función de información, porque es en la difusión informativa donde reside la efectiva capacidad controladora del Parlamento. La eficacia del control parlamentario depende, fundamentalmente, de su repercusión en la sociedad”.

¹¹⁰⁴ Cfr. COBREROS MENDAZONA, E. (1991: 2127).

¹¹⁰⁵ En la lengua original, “*la stampa, la radio, la televisione tendono ad andare alla ricerca della notizia nella sua immediatezza, là dove essa si sta formando, senza attendere che si formi (o meglio, si formalizzi) attraverso il filtro parlamentare. Le sale stampa delle due Camere sono certamente, in Italia, ancora i luoghi in cui vi è la massima circolazione di notizie politiche; ma queste notizie si sono formate il più delle volte fuori dai Palazzi*”.

FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E. (1995: 195) señala que los medios de comunicación “sirven como vehículos que dan a conocer a la opinión pública las actuaciones de control parlamentario y, a

Parece que la principal razón del declive del control parlamentario en su sentido liberal es el desarrollo de los partidos políticos de masas, organizados y disciplinados, que ha llevado a los debates parlamentarios y a las votaciones a no ser más que una parodia de combate o una formalidad sin elementos de sorpresa. La mayoría de las decisiones se toman en reuniones internas antes del debate. El resultado es que el contenido de los debates y las votaciones se conoce de antemano y presentan poco interés para el público. Consideramos que la vivacidad de la actividad rogatoria puede aquí jugar algún papel, no sólo en la revitalización de la función de control político, sino en la del parlamento en su conjunto¹¹⁰⁶.

La entrada de la televisión en las asambleas parlamentarias ha supuesto una revolución en lo que a la publicidad de los debates se refiere. Sobre este dato, VILAS NOGUEIRA (1997: 164) resalta que en España “el acceso de la televisión a las Cámaras, no sólo se produce antes que en el Reino Unido, sino también de un modo enteramente «natural», de suerte que no suscitó debate alguno. Dos circunstancias contribuyen, seguramente, a explicar este profundo contraste. Por un lado, el régimen de monopolio público de la televisión que existía en el momento del acceso de las cámaras (...). La otra circunstancia es que la institución parlamentaria tiene entre nosotros, en relación con el Reino Unido y algunos otros países, mucho menos peso histórico y consecuentemente tradiciones corporativas mucho más débiles”.

Debe tenerse siempre en cuenta que cuando se televisa un acto parlamentario, el destinatario real de las intervenciones de los representantes es la audiencia televisiva y no los demás parlamentarios¹¹⁰⁷. Así, LAVILLA ALSINA (1997: 199) subraya que al pensar en la presencia de las cámaras de televisión, el tono de los oradores y el contenido del

la vez, efectúan su propia función de control tanto de los gobernantes como de los representantes de los ciudadanos. Y, así, ese «control» que realiza la prensa orienta en gran cantidad de ocasiones el control parlamentario. Es frecuente que tenga lugar en la Cámara la formulación de una pregunta o interpelación al Gobierno sobre temas comentados o puestos de manifiesto por la propia prensa, y tampoco se nos escapa que «el ritmo» de las sesiones en las Cámaras sufre una considerable transformación cuando en un determinado momento el interviniente sabe que sus palabras están siendo objeto de atención por la televisión”.

¹¹⁰⁶ Así, HERMAN, V. (1979).

¹¹⁰⁷ Cfr. VILAS NOGUEIRA, J. (1997: 165). Merece la pena recordar, con este mismo autor (1997: 168) que, dado que “el tiempo de la intervención de los líderes parlamentarios es, aproximadamente, proporcional a la importancia numérica de su grupo, la televisión produce un efecto multiplicador de las diferencias del peso representativo de los partidos”.

discurso cambia. No importan tanto los términos en que el debate se traba cuanto los mensajes y efectos que se puedan transmitir al electorado.

La influencia en la opinión pública se lleva a cabo a través de los medios de comunicación, de los que necesita el parlamento para dar a conocer sus actividades¹¹⁰⁸. Como dice RASTROLLO ROJAS (1997: 875), “las informaciones parlamentarias tienen una delimitada audiencia, lo cual equivale a escasa eficacia del control”¹¹⁰⁹. Este autor (1997: 883 y 884) clasifica así los problemas de la información parlamentaria:

a) Causas estructurales:

La fuerte disciplina de los grupos parlamentarios implica previsibilidad de los resultados de los debates y votaciones, con la consiguiente pérdida de interés para los medios de comunicación.

b) Causas debidas a razones de estrategia política:

- Los problemas políticos importantes tardan en ser tratados en el parlamento.
- Escasa intervención del presidente del gobierno en los debates. Lo cual se conecta con la preferencia de los líderes políticos por realizar la mayoría de sus declaraciones fuera de la sede parlamentaria.

- Tendencias a consensuar las decisiones importantes con los agentes sociales, interviniendo después las cámaras como meras ratificadoras.

c) Causas debidas a los procedimientos y prácticas parlamentarias:

- La propia configuración de los debates y procedimientos, con deliberaciones reiterativas que dejan escaso margen a la improvisación y la innovación.

- Debates con escasa vivacidad a causa de la todavía arraigada práctica de leer los discursos.

- La reiteración y, en general, la tendencia a conceder más importancia al factor cuantitativo que a los temas de interés, sobre todo en lo que a preguntas e interpelaciones se refiere.

QUIJANO GONZÁLEZ (1999: 638) señala que no deja de ser curioso que la actividad parlamentaria se haga, en buena medida, para que sea retransmitida. La consecuencia podría llegar a ser nefasta: el planteamiento de la política como un espectáculo o un es-

¹¹⁰⁸ Cfr. RASTROLLO ROJAS, J. M. (1997: 875).

¹¹⁰⁹ CHIMENTI, C. (1971: 316) resalta “*la diffusa convinzione, riflessa dalla stampa e dagli altri mezzi di comunicazione di massa, che identifica nei parlamentari essenzialmente i legislatori dello Stato, cosicché essi sono additati all'attenzione dell'opinione pubblica, e seguiti, approvati o criticati, soprattutto per l'attività legislativa che svolgono*”.

cándalo permanente (1999: 646)¹¹¹⁰. El problema de raíz está en que los políticos han cedido una parte de la iniciativa política a los medios de comunicación para facilitar la tarea de atacar al contrario y es posible que, tarde o temprano, la sociedad se arrepienta de ello.

- La falta de publicidad de algunas comisiones de investigación. Hecho, por cierto, que puede beneficiar a la publicidad de la actividad rogatoria puesto que ésta se manifiesta como la única oportunidad de control sobre el gobierno que los ciudadanos pueden ver.

En este orden de ideas, es interesante señalar cómo el Parlamento Europeo se enfrenta con numerosos problemas que podríamos llamar de comunicación. Así, BULLAÍN y URIARTE (1997: 626) resaltan que “la inexistencia de una opinión pública europea, el escaso interés que los medios de comunicación nacionales prestan el proceso de integración, o la aversión que los políticos manifiestan a compartir decisiones con la ciudadanía, perjudican el control democrático”¹¹¹¹.

IV.6.2. PROPUESTAS

IV.6.2.1. Retransmisión televisiva o radiofónica

Sabemos que el juicio es un elemento de los dos instrumentos rogatorios (véanse los apartados III.1.1.3 y III.2.1.3). La valoración sobre la respuesta del ejecutivo y sobre la conducta que motivó la cuestión se realiza por el sujeto activo pero también por el electorado. Los medios de comunicación juegan, por tanto, un papel esencial en cuanto que

¹¹¹⁰ Así, en el editorial “Sesión de descontrol” de *El País*, el 21 de diciembre de 1999, se puede leer: “La indisimulada alergia del Gobierno a un control serio y riguroso sobre su gestión y los frecuentes tonos demagógicos con que la oposición tiende a ejercerlo contribuyen a que la sesión de control de los miércoles en el Congreso haya derivado en un espectáculo a menudo sin sustancia, gesticulante y teatral, en el que ni el Gobierno se explica ni la oposición controla”. Al fin y al cabo, la actividad rogatoria no es ajena a una sociedad en la que, como dice PECES - BARBA MARTÍNEZ, G. (1999a), “pocos debates políticos, culturales o científicos se han mantenido en el ámbito de las ideas; las más de las veces han recurrido al insulto, a la calumnia o al descrédito del adversario. La dialéctica del odio, la consideración del adversario como un enemigo han prevalecido”.

¹¹¹¹ CERRILLO MARTÍNEZ, A. (1998: 18) también considera que “los mecanismos previstos para hacer efectivo el principio de publicidad parlamentaria (...) se han mostrado insuficientes para garantizar el conocimiento por parte del público de la actividad del Parlamento Europeo”.

acercan las actividades parlamentarias (también las preguntas y las interpelaciones) a aquél.

MARTÍNEZ ELIPE y MORENO ARA (1998: 754) señalan con acierto que “evidentemente, con las preguntas no podrá provocarse un debate ni producirse una crisis política; pero por mediación de ellas, se ejerce una permanente y constante acción de vigilancia en el ejercicio de la función pública. La interrogación casi diaria sobre asuntos concretos y determinados hace al gobernante más cauto, prudente y eficaz, dado el impacto que las contestaciones tienen en la opinión pública a través de los medios de comunicación social”.

La medida a tomar será, por consiguiente, favorecer la retransmisión televisiva o radiofónica¹¹¹².

La retransmisión acerca el parlamento a los ciudadanos y hace que la actividad rogatoria se torne más ágil e interesante¹¹¹³.

Hay varios problemas para garantizar que la retransmisión televisiva del desarrollo de la actividad rogatoria tenga éxito. LONG (1994: 227) enumera tres:

- a) El parlamento da prioridad a la actividad legislativa.
- b) La televisión fija su programación con una anticipación de semanas.
- c) Respecto a Italia, el criterio de la rotación entre ministros hace que las preguntas sean de respuesta inmediata, pero menos interesantes de lo previsto, “en la medida en que sólo raramente están relacionadas con asuntos de actualidad”.

En cuanto al órgano que dispone la retransmisión, ha de ser el presidente de la cámara, en uso de sus facultades de administración y de gobierno (así, art. 72 CE). Expresamente, el art. 135 bis RCI dice: “El Presidente de la Cámara dispone la transmisión televisiva del desarrollo de las preguntas”.

GARCÍA MORILLO (1990: 252) resalta tres ventajas que supondría la transmisión televisiva de algunas sesiones de control:

- a) Mayor selección y rigor del interrogante y del que responde.
- b) Más preguntas de interés público.

¹¹¹² Cfr. MORETTI, R. (1992: 419).

¹¹¹³ NORTON, P. (1993b: 109 y 110) apunta: “*Television has proved a powerful reinforcement to Parliament's capacity to ensure ministers explain their actions (...). A minister unable to answer a question or squirming before difficult questions posed by committee members makes good television. To avoid it, ministers need to be well briefed. Hence, even before a minister appears in the chamber or in the committee room, Parliament has had an impact: ensuring not only his or her physical presence but also that the minister is well acquainted with the issue that concerns members*”.

c) Más preparación de preguntas y respuestas.

Nosotros incidimos también en el camino inverso, es decir, en que la mejora en esos tres aspectos provocará el interés de la transmisión televisiva.

IV.6.2.2. Interés periodístico

La prensa debería ejercer un servicio idóneo de información¹¹¹⁴. En España, como señala AJA FERNÁNDEZ (1991a: 115), “el nivel de información sobre los debates y los trabajos parlamentarios es muy bajo: las notas oficiales de los Parlamentos no las lee nadie, los periódicos informan mal, salvo honrosas excepciones, dedicándose en la mayoría de las ocasiones a la simple anécdota. Las experiencias de los programas de televisión también son malas (...) y se prefiere cambiar de canal”.

En palabras de SORIANO DÍAZ (1999: 86), “es muy lamentable que los actuales y escasos programas televisivos dedicados al Parlamento se emitan en unas franjas horarias que a nadie interesa, como los sábados por la mañana”¹¹¹⁵.

Hay que destacar, finalmente, la utilidad de las crónicas parlamentarias que publican las revistas jurídicas y políticas especializadas. Pese a su difusión casi restringida al mundo académico, son un medio de comunicación digno de tener en cuenta.

IV.6.2.3. Reconducción de lo político al parlamento

Otra forma que tienen los parlamentarios de contribuir a la revalorización de la actividad rogatoria, de nuevo de cara a la opinión pública, ha sido sugerida por GARRORENA MORALES (1998: 436). Se trataría de suscitar la obligación de que los diputados no pudieran expresar su opinión en los medios de comunicación sobre un tema que va a ser objeto de control hasta que se celebre el debate parlamentario.

¹¹¹⁴ Cfr. ANZON, A. (1969: 765), quien resalta cómo en Inglaterra “*la stampa e specialmente l'opinione pubblica seguono con grande interesse e reale partecipazione il «Question Time», esercitando così una pressione costante sia sul comportamento del Governo, sia sull'attività dei parlamentari, prevenendo l'improprio uso dell'interrogazione (è considerato ad esempio grave motivo de biasimo fare della «question» un mero strumento di propaganda personale)*”.

¹¹¹⁵ Esta acertada afirmación no queda empañada a pesar de que este mismo autor añade: “Creo que tendría una buena banda de audiencia las crónicas parlamentarias acompañadas de divertidos entreactos de muñecos del guiñol de nuestros políticos en horas de sobremesa. Es cuestión de imaginación”.
Sobre el inadecuado horario de emisión de programas sobre el parlamento se pronuncia también PAU I VALL, F. (1995: 217).

El mismo autor es consciente de que tal propuesta puede chocar con el derecho fundamental a la libertad de expresión. Además de tal inconveniente jurídico, nos parece que tal medida es políticamente imposible. La inmediatez del medio de comunicación hace que sea el político quien busque un periodista que le entreviste, mejor si es por la televisión, para dar la impresión de que está perfectamente enterado de qué es lo que importa al ciudadano y totalmente capacitado para opinar sobre ello. La búsqueda del voto implica que la televisión sea un foro que complementa al parlamento a la hora de comunicarse con el electorado.

Conviene señalar que los nuevos medios de comunicación, al margen del sistema formal de las preguntas, amplían las posibilidades de ese contacto elector - representante. Así, cada vez es más frecuente que la publicidad electoral e incluso la institucional contenga direcciones, números telefónicos, etc. de los parlamentarios o gobernantes¹¹¹⁶.

Ello no es óbice para recordar, con MANZELLA (1974: 401), que la actividad rogatoria conserva su función de establecer un contacto visible entre parlamento y opinión pública.

IV.6.2.4. Líderes políticos

La intervención del presidente del gobierno en el turno de respuestas debería realizarse ordinaria y no extraordinariamente¹¹¹⁷. Sería conveniente, por otra parte, que en las preguntas que se formulen al presidente del gobierno se diera alguna posibilidad de intervención al líder de la oposición¹¹¹⁸.

¹¹¹⁶ Un ejemplo de publicidad electoral es la inclusión en las cartas que es costumbre enviar al domicilio de los votantes de la dirección de correo electrónico del candidato del Partido Socialista a la alcaldía de León en 1999.

Como muestra de labor institucional, el Parlamento Europeo ha establecido el 11 de mayo de 1999, bajo el título "Tu voz en Europa", un procedimiento que intenta facilitar el contacto entre los ciudadanos y los eurodiputados. Se trata de una dirección en Internet donde se podrán hacer preguntas a los parlamentarios, *Tribuna del Parlamento Europeo*, mayo/junio 1999, nº 5, p. 2.

Todo ello enlaza con el tema de la participación ciudadana en la democracia. RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1999) realiza, en relación con ello, una serie de preguntas: "Si en los parlamentos se vota ya apretando un botón, ¿quién puede negar que algo similar no se llegue a dar fuera de los parlamentos? ¿No se enseña ya a distancia? ¿No permiten los ordenadores una comunicación o manifestación de voluntad distinta a la carta, el telegrama o el mismo teléfono? ¿Hasta dónde puede llegar todo esto en el momento en que el ciudadano sea llamado a manifestar su decisión?".

¹¹¹⁷ Cfr. ARAGÓN REYES, M. (1997: 174).

¹¹¹⁸ Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 155 y 156).

Todo ello provocaría el interés espontáneo tanto de las cadenas televisivas como de los espectadores¹¹¹⁹.

Es lógico que la atención que despierta la actividad rogatoria sea directamente proporcional, por una parte, al objeto tratado y, por otra, a la importancia política de los sujetos que lo abordan¹¹²⁰. Así, merece un comentario positivo la previsión del art. 151 bis .6 RSI, modificado el 29 de febrero de 1999, que recuerda al presidente de la cámara la conveniencia de ordenar la transmisión televisiva cuando quien responda sea el presidente del consejo de ministros¹¹²¹.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo, parece claro que si quien responde es el jefe del ejecutivo, el interés de la pregunta o de la interpelación está asegurado. Además, el objeto de la cuestión que se le plantea, generalmente, es también de gran relevancia.

El debate político alcanza uno de los momentos más aleccionadores, democráticamente hablando, cuando el líder de la oposición puede realizar preguntas al presidente del gobierno.

En coherencia con la propuesta de más intervención de la cabeza del ejecutivo, parece razonable permitir que el jefe de la oposición pueda plantear más preguntas, concretamente las que se dirijan al presidente. De esta manera se desarrollaría un interesantísimo acto parlamentario entre los dos políticos más destacados del ámbito territorial correspondiente. Así sucede ya en la Cámara de los Comunes¹¹²².

Estableciendo un día a la semana para que el presidente del gobierno responda al menos a una pregunta dirigida por quien aspira a sucederle en el cargo, se conseguiría en cierta medida que el parlamento fuese el foro en que los grandes asuntos que ocupan a la ciudadanía fuesen debatidos por quien tiene la responsabilidad de solucionarlos y quien, al tiempo que critique, proponga alternativas¹¹²³.

¹¹¹⁹ En este sentido, SORIANO DÍAZ, R. L. (1999: 87).

¹¹²⁰ Con respecto a la poca presencia del gobierno y la ausencia de líderes en el Senado español, AJA FERNÁNDEZ, E. y ARBÓS, X. (1980: 58) opinan que se trata de un factor subjetivo que contribuye a explicar el, a su juicio, escaso control parlamentario del gobierno en nuestra Cámara Alta.

¹¹²¹ El precepto señala: “*Quando interviene per la risposta il Presidente del Consiglio dei Ministri, o quando l'importanza degli argomenti lo richieda, il Presidente può disporre la trasmissione televisiva diretta*”.

¹¹²² Cfr. SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1997: 155 y 156).

¹¹²³ Como OSÉS ABANDO, J. (1998: 67) señala, la comparecencia del presidente del ejecutivo es una insistente reclamación. “La práctica actual acerca a los presidentes a una cierta irresponsabilidad rayana en el presidencialismo, no siendo en absoluto abusiva la pretensión de la oposición de que el máximo responsable político se avenga a intervenir personalmente”. Así se comprende cómo HILL, A. y

Cuanto más frecuentemente acaezca este hecho, mayor demostración de confrontación democrática y de control parlamentario se ofrecerá a los ciudadanos.

Merece la pena insistir en la conveniencia de favorecer esta circunstancia en un momento en que es un lugar común asegurar que el parlamento está en crisis. La vitalidad asamblearia vendría superada, en primer término, por los debates (simultáneos o no) audiovisuales en lo referente al tratamiento inmediato de todos los hechos relevantes que acaban de surgir y, en segundo lugar, por los controles judiciales e incluso periodísticos en lo referente a las actuaciones gubernamentales con indicios de ilegalidad.

El efecto contrario al que este trabajo propugna se produce si quien responde a las preguntas e interpelaciones ni siquiera es ministro. Así como podría asumirse que un subordinado político respondiese a las preguntas en comisión dado su carácter preferentemente técnico, no debe extenderse tal circunstancia, como sucede en Italia, al pleno¹¹²⁴. Éste es el lugar adecuado para dar respuesta a las iniciativas más importantes y, en consecuencia, quien responde ha de ser miembro del consejo de ministros (véase p. 247).

WHICHELOW, A. (1964: 32 y 33) resaltan que *“the most significant change in Question Hour in recent years has been its new dominance by the Prime Minister, who now consistently makes a greater public impact at Question Time than any other Minister. In July 1961 the Government agreed to requests made by the House that at 3.15 p.m. on Tuesdays and Thursdays Questions to the Prime Minister should take precedence over other Questions. Before this change was made the Prime Minister’s Questions were frequently not reached; since then, he has had a regular platform from which to give his views in short, bright, and easily digested answers on the main issues of the day. The matters on which he gives answers are matters of broad policy, because he is responsible for that for the details of administration”*.

¹¹²⁴ De hecho, el art. 151 bis .2 RSI se ve en la necesidad de establecer que en el debate de las preguntas urgentes *“il Governo è rappresentato dal Presidente o dal Vicepresidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro competente per materia”*. Es de lamentar que ésta no sea la regla general.

CONCLUSIONES

El control sobre el ejecutivo es una de las funciones de las cámaras de los Estados y entes descentralizados caracterizados por la forma parlamentaria de gobierno. La identificación entre grupo parlamentario mayoritario y militancia partidista del ejecutivo justifica el estudio jurídico del estado actual de la tarea de control parlamentario.

Realizada esta investigación general en el primer capítulo, los restantes se centran en la actividad rogatoria contemplada como medio de control parlamentario. Comenzando por su definición, antecedentes, funciones y protección jurisdiccional, siguiendo con el estudio y comparación de las diversas regulaciones actuales y, finalmente, realizando un elenco de los principales problemas que aquejan a las preguntas y a las interpelaciones, así como formulando diversas propuestas que, a nuestro juicio, sería positivo adoptar.

1. Convenía iniciar la investigación sobre este aspecto de la fiscalización parlamentaria con un estudio etimológico del término *control*. El sentido que se le otorgue, dominio o comprobación, determinará la naturaleza y la valoración sobre la eficacia de todos los instrumentos de control asambleario y, en definitiva, del propio órgano parlamentario (I.1.1).

Estas dos acepciones etimológicas y las consiguientes interpretaciones de dicho término están presentes en el mundo del Derecho.

En lo que a la rama parlamentaria afecta, sin embargo, adoptamos la palabra control solamente en su sentido de verificación, vigilancia o comprobación. Control es la comparación que efectúa un órgano jurídicamente facultado entre la actividad realizada por otra institución o persona y un parámetro.

Aportamos diversos razonamientos jurídicos y políticos que, en nuestra opinión, llevan a descartar un dominio del parlamento sobre el gobierno. En la actualidad, efectivamente, no puede hablarse de prevalencia jurídica o política entre ejecutivo y parlamento. Antes bien, vivimos en un clima de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo, como no puede ser de otra manera tras la irrupción en el Derecho constitucional del partido político (I.1.2).

2. Dado que esta opinión que defendemos no sólo es discutida sino también minoritaria en la doctrina, dedicamos un apartado de este trabajo a delimitar el control parlamentario de otras instituciones constitucionales que frecuentemente se identifican con aquél (I.2).

Quienes piensan que la fiscalización parlamentaria lleva implícito un elemento de dominio, no dudarán en afirmar que los instrumentos de responsabilidad política (moción de censura y petición de confianza) se erigen en parte del control, concretamente en su elemento sancionador (I.2.1).

Desde nuestra óptica inicial debemos, lógicamente, rechazar esta postura. Los argumentos que exponemos conducen a afirmar que estamos, jurídicamente, ante dos funciones parlamentarias completamente diferentes, tanto por los sujetos (activo y pasivo) y objeto, como por la finalidad constitucional que da sentido a cada una.

Una segunda figura que a veces se confunde o se integra con el control es la idea de garantía (I.2.2). Partimos de que todos, poderes públicos y ciudadanos, somos garantes del correcto funcionamiento del ordenamiento constitucional. No cabe, pues, sostener que el control parlamentario sirve exclusivamente para tal objetivo. La fiscalización asamblearia no es más que uno de los medios que aseguran la regularidad constitucional.

La negación del elemento de dominio, es decir, la inexistencia de sanción jurídica, que es característica de los instrumentos que, tradicionalmente, han sido considerados de control parlamentario (así, precisamente, las preguntas y las interpelaciones), ha conducido a cierto ámbito doctrinal e incluso jurisprudencial a ubicar el control entre los medios que el parlamentario dispone para obtener información del gobierno (I.2.3).

A la luz de la regulación jurídica de una y otra tarea asamblearia, la conclusión que proclamamos es la naturaleza eminentemente instrumental de la función de información de las cámaras con relación al resto de tareas que éstas desarrollan. Así, el control parlamentario utiliza, con carácter previo, un conjunto de actividades de información. Lo cual no es un dato exclusivo de la fiscalización, sino, insistimos, de cualquier tarea parlamentaria.

Para esta conclusión no es óbice que ciertos instrumentos de control sean utilizados vulnerando su propia razón de ser para obtener información. El uso irregular de un instrumento parlamentario por parte de algunos de los sujetos legitimados no provoca la mutación jurídica de su finalidad.

Una última figura que puede llevar a identificación con la de control es la recientemente juridificada actividad de codirección o *indirizzo* político de las cámaras (I.2.4).

Analizadas las normas constitucionales, que en ningún caso mencionan esta creación de la doctrina, hemos de concluir que la influencia o codirección que la asamblea pueda ejercer sobre la actividad del gobierno proviene de las múltiples actividades que desarrolla, aunque ciertamente existen mecanismos jurídicos, como la moción o la proposición no de ley, que parecen encomendarse directamente a tal fin.

En todo caso, no debería confundirse la actividad orientadora del pleno de una cámara con el control parlamentario sobre un hecho ya sucedido, dirigido a buscar explicaciones y que puede ser ejercido incluso por un parlamentario individual.

3. El control parlamentario encuentra su justificación en la limitación entre poderes y en la posibilidad de que las minorías consigan fiscalizar al binomio gobierno-mayoría (I.3.1).

4. La naturaleza del control es política. Aunque algunos de sus elementos se encuentren jurídicamente formalizados, determinados datos confirman su esencia política: el ejercicio dispositivo, los sujetos activo y pasivo son políticos, así como el parámetro; no hay sanción jurídica, y puede utilizarse para otras finalidades (I.3.2).

5. El primer capítulo finaliza con el análisis de los elementos que están presentes en la tarea de control parlamentario (I.4).

El sujeto activo (I.4.1) puede ser, según el instrumento de fiscalización, toda la cámara, un conjunto de parlamentarios (un cierto número de ellos, una comisión o un grupo parlamentario), un miembro singular de la cámara e incluso órganos especializados, como el tribunal de cuentas.

Políticamente hablando, se ha producido una mutación de la clásica regulación jurídica. Ésta reconoce en muy pocos casos la realidad consistente en que el sujeto activo de control es la minoría parlamentaria. Ello es así porque la mayoría suele coincidir con el gobierno en el mismo partido político.

Estamos ante uno de los grandes problemas actuales de la función de control parlamentario de las cámaras. Efectivamente, no puede seguir considerándose que la cámara, en su conjunto, controla al ejecutivo. Ha de ampararse a las minorías especialmente; es

decir, han de habilitarse instrumentos jurídicos de fiscalización a los miembros del parlamento que realmente tienen intención de controlar.

En cuanto al sujeto pasivo, la investigación concluye que es siempre el gobierno (ministros, presidente y consejo de ministros). El objeto, sin embargo, no se limita a sus actos, sino que también incluye sus omisiones y las opiniones que le merezcan los actos ajenos.

Esta complejidad material encuentra, sin embargo, límites:

Así, en primer lugar (I.4.2.1), no parece conveniente que se traten en la función de control materias susceptibles de vulnerar los derechos fundamentales, ya sea por el objeto en sí, ya sea por la forma de llevar a cabo el control. Es particularmente destacable la preocupación por las garantías que deberían otorgarse a quienes testifican en una comisión de investigación. Instrumento de control que, en ocasiones, es la antesala de un proceso jurisdiccional penal.

En segundo término (I.4.2.2.2), es dudoso que la actuación del órgano de gobierno de los jueces y tribunales pueda ser objeto de control. En todo caso, no puede vincularse a la fiscalización sobre el ejecutivo desde el momento en que aquel órgano nace precisamente para desvincular al gobierno del régimen estatutario de jueces y magistrados.

En un país como España, la distribución de competencias territoriales es uno de los pilares del ordenamiento constitucional (I.4.2.2.3). Conviene que el parlamento estatal no fiscalice los actos de los órganos de gobierno locales o regionales en cuanto que el ejecutivo estatal no es responsable de las gestiones de aquéllos. En cuanto a los parlamentos autonómicos, además, abogamos por una mayor actividad de control, pasados ya los años en que la tarea legislativa acaparaba lógicamente casi todo el tiempo asambleario.

Uno de los grandes retos actuales del Derecho constitucional es el análisis de la nueva configuración del Estado en el marco de las cesiones de poderes a organismos internacionales (I.4.2.2.4). Las decisiones que se adoptan en el seno, por ejemplo, de la Unión Europea, permanecen actualmente, en gran medida, desconocidas tanto por el órgano fiscalizador nacional como por el transnacional. Parlamento Europeo y asambleas nacionales han adoptado ya acuerdos de cooperación para paliar el renombrado déficit democrático. Carencia que no deriva hoy en día tanto de la escasa participación del Parlamento Europeo en la función legislativa como de la enorme libertad que disfrutaban los ejecutivos nacionales a la hora de acordar importantes normas e incluso tratados internacionales al margen de los procedimientos parlamentarios tradicionales. Es de exigir,

por tanto, un esfuerzo de los ejecutivos por ser transparentes y de las asambleas por ser más vigilantes.

Realizamos en el presente trabajo una clasificación de las potestades del jefe del Estado en relación con la participación o no en las mismas del gobierno. Éste podrá ser fiscalizado por el parlamento en la medida en que materialmente incida en el acto formalmente de la más alta magistratura del Estado (I.4.2.2.5).

Existen también materias especialmente sensibles por su interés para la defensa o para la seguridad interior del Estado (I.4.2.2.6). Los ordenamientos parlamentarios han de establecer, en coherencia con la delicadeza del objeto, normas que garanticen tanto el secreto de las deliberaciones como el adecuado control asambleario de tan trascendente objeto.

6. El parámetro que utiliza el sujeto activo del control parlamentario es subjetivo, discrecional y, por ende, no necesariamente preexistente (I.4.3). Esta es una de las principales razones por las que puede defenderse la naturaleza política de esta función asamblearia.

7. La actividad rogatoria es una de las manifestaciones del control parlamentario. A través de ella, los miembros individuales de la cámara tienen la posibilidad de fiscalizar al ejecutivo, tanto sobre actuaciones determinadas, como sobre una cuestión de política general (II.1).

8. La pregunta parlamentaria, tal y como hoy la conocemos, nació en la Cámara de los Lores inglesa. La primera constatación escrita data de 1721. Está claro, no obstante, que los parlamentos medievales y modernos se caracterizaban por un encuentro, más o menos frecuente, entre monarca y representantes. Los ruegos y preguntas constituían un medio de control, especialmente financiero, sobre el ejecutivo (II.2.1).

9. La interpelación surgió en el Parlamento francés. Allí llegó a suponer un grave problema de inestabilidad gubernamental puesto que podía desembocar en el cese del ejecutivo. Esta es la razón por la que en la actualidad la interpelación no existe como instrumento de control ni en Francia ni en el Parlamento Europeo, cuyo reglamento es de inspiración gala (II.2.3).

10. Las preguntas y las interpelaciones, al ser instrumentos de control, no tienen efectos jurídicos. Ello no puede conducir, sin embargo, a ubicarlas entre los medios de información o de *indirizzo politico* (II.3.1).

Solamente las preguntas con respuesta escrita sobre materia fiscal en Francia tienen atribuida jurídicamente la condición de interpretación administrativa de las normas financieras. Este hecho es sumamente criticable y, en todo caso, supone una ínfima excepción al régimen general.

11. La esencia política de la actividad rogatoria facilita su utilización con finalidades ajenas al control. Esta situación debería paliarse reglamentariamente. De todos modos, la eficacia fiscalizadora de las preguntas y de las interpelaciones depende en gran medida de la actitud de los sujetos intervinientes (II.3.2 a 4).

12. La actividad rogatoria es el medio de control parlamentario más ágil porque permite una fiscalización cotidiana sobre el gobierno (II.3.5).

13. Las preguntas y las interpelaciones son instrumentos clásicamente individuales. La irrupción del partido político (con su correlato de disciplina interna) viene a obstaculizar la absoluta libertad fiscalizadora del parlamentario (II.4.1).

Es necesario garantizar este reducto de participación política del representante. Esto no implica decir que la actividad rogatoria es un derecho fundamental, pero sí supone que nos hallamos ante una facultad del parlamentario singular digna de defensa jurídica. Se podría, incluso, configurar esta función como derecho-deber, dejando claro que su vertiente obligacional carece de consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento (II.4.2).

14. La pregunta y la interpelación se transforman en actos parlamentarios una vez que se presenta su texto en la cámara. Ello es lógico porque sirven para efectuar la función asamblearia de control. Las garantías parlamentarias, por consiguiente, se extienden a sus autores (II.4.3).

15. La regulación parlamentaria de la actividad rogatoria es muy similar en los ordenamientos analizados y particularmente en las comunidades autónomas españolas. Des-

taca por su originalidad el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que califica a las preguntas como meras solicitudes de información.

16. Los reglamentos parlamentarios, en general, adolecen de falta de claridad. Los nuevos procedimientos no suelen derogar los antiguos, con lo que existe un abanico de posibilidades rogatorias que confunden al representante individual, a la asamblea y, lo que es peor, al electorado.

17. El limitado tiempo que las cámaras dedican a la actividad rogatoria es la causa de que se arbitren criterios de selección y cupos a través de los cuales se escogen las iniciativas rogatorias que se desarrollarán (III.1.1.2.1.2.2).

Es criticable que todas las regulaciones acaben por aplicar tales medidas de forma favorable a los grupos parlamentarios (en contra, por tanto, de la esencia individual de la actividad rogatoria) y, más concretamente, del mayoritario (en contradicción, pues, con la primacía que las minorías deberían ostentar a la hora de controlar).

18. La interpelación se distingue de la pregunta en que aquella debe versar sobre materias más generales y puede desembocar en un debate y posterior votación de la cámara a través de una moción. Ésta es un instrumento de codirección política del parlamento (III.2).

19. La normativa asamblearia es, en principio, satisfactoria, principalmente en lo referente a materias que no pueden contener las preguntas y las interpelaciones y a la unificación de iniciativas idénticas o corrección de la forma bajo la que se presenta el texto.

Las carencias son principalmente dos. En primer lugar, el recato de los órganos internos de las cámaras a la hora de aplicar estrictamente el reglamento, inadmitiendo las iniciativas o unificándolas cuando así lo establezca la norma. Es preciso, por otro lado, otorgar al parlamentario la posibilidad de recurrir la decisión del órgano calificador, en primer término en el fuero interno del parlamento y, en segundo lugar, ante el tribunal constitucional o los tribunales ordinarios de justicia.

En el capítulo IV se han desglosado las circunstancias que dificultan la eficacia controladora de las preguntas y de las interpelaciones. Aun reconociendo que la división en seis temas es, en buena medida, artificial y realizada con el objetivo de favorecer la cla-

ridad temática, esta metodología ha dado como resultado la enumeración de algunas propuestas.

20. El sujeto activo de la actividad rogatoria, en ocasiones, plantea sus iniciativas con finalidades ajenas al control parlamentario (IV.1.1):

- Uno de esos objetivos es obstruir el normal funcionamiento de la administración, encargada, al fin y al cabo de elaborar las respuestas. La presentación desmesurada de preguntas y de interpelaciones puede buscar, además, el colapso del tiempo parlamentario dedicado al control. Naturalmente, el primer tipo de obstruccionismo tendrá como artífices a algunos miembros de la oposición y la segunda clase, a determinados parlamentarios que apoyen al ejecutivo (IV.1.1.1).

- La búsqueda de publicidad ante los electores o el intento de mejorar posiciones en el seno del grupo parlamentario, pueden llevar al representante a plantear iniciativas rogatorias de escasa capacidad o intención fiscalizadora (IV.1.1.2).

- Si el interés que prevalece en la pregunta o en la interpelación es el particular de un elector, el control parlamentario se diluye en una suerte de fiscalización meramente administrativa (IV.1.1.3).

- El sujeto activo debe escoger correctamente entre la pregunta y la interpelación a la hora de fiscalizar al ejecutivo. Es muy negativo que se utilice la interpelación en asuntos que carecen de interés general con la finalidad de provocar un debate. Del mismo modo, cada tipo de pregunta (oral en pleno, oral en comisión y con respuesta escrita) tiene su propio ámbito material. Su pertinente utilización redundaría en beneficio del control parlamentario en su conjunto. Finalmente, no parece adecuado que la misma materia sea objeto simultáneo de una pregunta y de una interpelación (IV.1.1.4).

- Los parlamentarios que han otorgado su confianza al equipo gubernamental no sólo tienen derecho a controlarle sino que es su obligación colaborar en el desarrollo de tal función asamblearia.

Ahora bien, es inevitable que la lógica partidista se extienda también a este ámbito y que la actividad rogatoria desempeñada por estos representantes se convierta más en ocasión de lucimiento de quien responde que en crítica vigilancia de sus actos y omisiones (IV.1.1.5).

- Ha de estimularse la presencia del parlamentario en las sesiones de control al ejecutivo. Ello exige, en primer lugar, un cambio de actitud en el propio sujeto y, además, la

aplicación de las sanciones previstas para las inasistencias a los plenos o a las comisiones (IV.1.2.1).

- Favorecer el contacto de los parlamentarios con los ciudadanos para que aquéllos obtengan de primera mano información sobre los grandes problemas que aquejan a la sociedad. En coherencia con ello, han de inadmitirse las preguntas o las interpelaciones que tengan exclusivo interés, ya sea del propio representante, ya sea de cualquier elector singularizado. El defensor del pueblo es el órgano adecuado para efectuar tales fiscalizaciones, no el parlamento (IV.1.2.2).

- En cuanto al uso indiscriminado de preguntas y de interpelaciones, la solución correcta no es atribuir las segundas al grupo parlamentario y las primeras al representante individual. Nos movemos en un campo político en el que sólo cabe abogar por la inadmisión por parte del órgano asambleario calificador de la actividad rogatoria que claramente se limite a pedir información, así como por la transformación automática de las interpelaciones carentes de objeto general en preguntas y por la transformación de las iniciativas urgentes en ordinarias cuando falte dicha urgencia (IV.2.2).

- Una modificación al régimen tradicional de la pregunta parlamentaria es la posibilidad de que este instrumento de control sea iniciado por ciudadanos, ya sea individual, ya sea colectivamente.

Todo acercamiento del poder público a la ciudadanía merece un juicio positivo, sobre todo cuando la teoría de la representación política no sufre menoscabo alguno. Los ciudadanos podrían presentar preguntas, pero sólo se sustanciarían si fueran asumidas por algún parlamentario (IV.1.2.3).

21. La complejidad de las materias a las que tiene que enfrentarse el Estado es la razón principal por la que el ejecutivo, de funcionamiento más ágil y con más medios, parece predominar políticamente en la actualidad sobre los demás órganos constitucionales.

A la hora de controlar, el parlamentario ha de contar con abundante información. Su carencia facilita tanto la ausencia de fiscalización sobre objetos técnicos como la posibilidad de que el ejecutivo responda acudiendo a lugares comunes, sin profundizar (IV.2.1).

Naturalmente, las propuestas se dirigen, en primer término, a habilitar servicios administrativos de tratamiento de la información al parlamentario (IV.2.2.1).

En segundo lugar, es necesario optar por la especialización, tanto de los parlamentarios, como del foro de control. Los temas más complejos y técnicos podrían encontrar mejor resolución en una comisión de investigación. Finalmente, cada ámbito administrativo (local, autonómico o estatal) debería estar sujeto al control político en la asamblea donde corresponda (IV.2.2.2).

22. Abogamos también por establecer procedimientos que permitan la inmediatez en el tratamiento parlamentario de los asuntos que preocupan a la ciudadanía. Para ello es necesario reducir los plazos que algunos ordenamientos establecen entre la presentación de una pregunta o de una interpelación y su desarrollo; si bien es cierto que la interpelación no tiene tanta necesidad de celeridad en cuanto versa sobre líneas políticas más generales y, por ello, menos fugaces en cuanto a su actualidad (IV.3.1.2.1).

Los ordenamientos parlamentarios, en esta misma línea, deberían modificar los procedimientos de urgencia de forma que realmente permitan el desenvolvimiento de la pregunta de tal carácter, al menos, veinticuatro horas después de presentada (IV.3.1.2.2).

Todo ello exige, naturalmente, que el tiempo dedicado para fiscalizar al ejecutivo sea suficiente. Pensamos que lo mejor sería dedicar la primera porción de cada sesión asamblearia a esta función (IV.3.1.2.3).

23. Los textos reglamentarios habrían de ser más claros. Parece conveniente que se contemplen sólo las siguientes figuras: interpelación ordinaria y urgente (siempre en pleno), pregunta ordinaria y urgente en pleno y en comisión y pregunta con respuesta escrita. El resto de figuras (interpelación en comisión, pregunta con procedimiento especial porque se dirige al presidente del ejecutivo, pregunta urgente en comisión) vienen a complicar de manera innecesaria y dañina la eficacia de la actividad rogatoria (IV.3.2).

24. El planteamiento y la respuesta de las iniciativas orales ha de ser rapidísimo. Las cuestiones deberían limitarse a un solo interrogante, y las contestaciones ceñirse a lo inquirido (IV.3.2.1).

25. La actividad rogatoria conocería un aumento del interés que suscita en el electorado si los órganos de gobierno de las cámaras estructurasen la sesión de control de forma que no se trataran los temas más dispares sin ningún tipo de orden (IV.3.2.2.4).

26. El miembro del gobierno tiene la obligación de responder. En el caso de incumplirla, sólo cabe la adopción de medidas políticas, como puede ser la transformación en pregunta oral a tramitarse en la siguiente sesión (IV.4.2.1).

27. La respuesta insatisfactoria es ya un tipo de contestación. El sujeto activo la valora y decide en consecuencia; también el electorado. Jurídicamente, el desarrollo de la pregunta y de la interpelación sólo exige que haya respuesta: no se puede ponderar reglamentariamente el grado subjetivo de satisfacción que proporciona en relación con la cuestión (IV.4.2.2).

28. Es un hecho objetivo que se presentan demasiadas preguntas e interpelaciones. Ello ocasiona importantes problemas, como la falta de tiempo para su desarrollo; la falta de respuesta se siente, más o menos, legitimada y la atención del elector se dispersa (IV.5.1).

Es difícil limitar jurídicamente la posibilidad de controlar al gobierno, pero en el caso de la actividad rogatoria se hace necesario. De aquí que abogemos por varias medidas. Entre ellas, la aplicación estricta de los requisitos de admisibilidad, la creación de comisiones especializadas de control en los casos más complejos, la agrupación de preguntas e interpelaciones que versen sobre la misma materia y, finalmente la limitación de la cantidad de preguntas que cada parlamentario puede plantear en la misma semana (IV.5.2).

29. La publicidad es un elemento clave, no sólo para la eficacia del control, sino también para el adecuado equilibrio de poderes (IV.6.1).

Es necesario que los medios de comunicación se interesen por la actividad rogatoria para que los ciudadanos comprueben que la democracia permite el control del ejecutivo a diario.

Naturalmente, la falta de atención de la prensa sobre el fenómeno que estudiamos tiene mucho que ver con la ausencia de los principales líderes políticos del parlamento.

Es imprescindible que el jefe de la oposición pueda realizar preguntas parlamentarias al presidente del gobierno algún día de la semana (IV.1.2.4). Sería conveniente que ello tuviera lugar en la sobremesa del día en que se celebre el consejo de ministros y que se pudiesen presentar preguntas hasta una hora antes de la sesión (IV.6.2.4).

Tal evento sería transmitido televisivamente, sin lugar a dudas, con lo que ello supondría para la salud democrática de un Estado con forma parlamentaria de gobierno (IV.6.2.1).

30. Parece claro que las preguntas y las interpelaciones no están suponiendo en España un instrumento excesivamente relevante de control. Dado que ello no se está produciendo porque hayan nacido nuevos medios fiscalizadores, sino por la debilitación de toda la función de control, no queda sino abogar, desde este trabajo que ahora concluye, por la adopción de las reformas reglamentarias apuntadas en orden a revitalizar las posibilidades parlamentarias que las preguntas y las interpelaciones sin duda albergan.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN HONRUBIA, Victoria (1997), “Las operaciones de mantenimiento de la paz”, en *Las organizaciones internacionales*, de Manuel Díez de Velasco Vallejo, Madrid, Tecnos, 10ª edición (1ª edición: 1977), pp. 222 a 236.

ABELLÁN - GARCÍA GONZÁLEZ, Ángel Manuel

(1989), “El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, pp. 193 a 205.

(1992), *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos.

AGUIAR DE LUQUE, Luis

(1990), “La posición del Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 261 a 270.

(1997), “La problemática del control en la actualidad”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 73 a 91.

AGUILERA, Raúl (1993), “Evolución del sistema institucional de la Comunidad Europea”, *El retorno a Europa: de la perestroika al tratado de Maastricht*, director: Juan Carlos Monedero, Madrid, Editorial Complutense, pp. 189 a 265.

AGUILÓ LUCIA, Lluís (1997), “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 15 a 37.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo

(1990), “El control parlamentario del Gobierno en las Comunidades Autónomas”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 300 a 310.

- (1991), “Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas (1)”, *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, director: Luis Martín Rebollo, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, pp. 93 a 108.
- (1991a), “Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas (2)”, *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, director: Luis Martín Rebollo, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, pp. 109 a 120.
- (1997), “Informe”, *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Valladolid, Publicaciones de las Cortes de Castilla y León, pp. 27 a 56.
- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y ARBÓS, Xavier (1980), “El Senado, Cámara posible de las autonomías”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 17, nueva época, pp. 27 a 66.
- AKADEMIE - VERLAG (1989), *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*, Berlín, Akademie - Verlag, 3 volúmenes.
- ALBA MONTERO, Rafael (1999), “Crónica parlamentaria. El Congreso rechaza la propuesta socialista para que el Parlamento controle las decisiones que sobre política judicial y disciplinaria adopte el Consejo General del Poder Judicial”, *La Ley*, 27 de mayo, pp. 14 a 16.
- ALBA TERCEDOR, Carlos (1990), “Parlamentos y parlamentarios”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 93 a 100.
- ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel
- (1994), “Comunidades Autónomas y Derecho comunitario europeo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 18, pp. 277 a 286.
- (1995), *Justicia constitucional y control preventivo*, León, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León.

ALMENDROS MANZANO, Ángel Manuel

(1994), “Control parlamentario, uso del Derecho por los poderes públicos y derechos fundamentales”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 91 a 115.

(1997), “La sanción del control parlamentario: La responsabilidad política del Ejecutivo”, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, director: José María Gil - Robles Gil - Delgado, Madrid, Cyan, pp. 268 a 283.

ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis y ALONSO DE ANTONIO, José Antonio (1996), *Derecho Constitucional Español*, Madrid, Editorial Universitas.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio (1986), “La Diputación permanente en el sistema parlamentario español”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, pp. 133 a 187.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique

(1990), *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 4ª edición, (1ª edición: 1983).

(1993), *Curso de Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, dos volúmenes.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar (1999), Prólogo a la obra *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, de León Martínez Elipe, Pamplona, Aranzadi, pp. 19 a 23.

AMATO, Giuliano (1968), *L'ispezione politica del Parlamento*, Milán, Giuffrè Editore.

AMELINE, Nicole (1994), *Les Parlements et l'Europe: Les leçons de l'expérience danoise*, París, Assemblée Nationale.

AMELLER, Michel

(1964), *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

(1966), *Parliaments. A comparative study on the structure and functioning of Representative Institutions in fifty - five countries*, Londres, Cassell, 2ª edición (1ª edición: 1962).

- (1977), “L’heure des questions au Palais-Bourbon”, *Mélanges offerts a Georges Burdeau*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, pp. 355 a 376.
- AMIRANTE, Carlo (1994), “Le procedure di controllo e di informazione”, *Diritto Pubblico*, junto con ATRIPALDI, Vincenzo, MELONCELLI, Achille y SACCOMANO, Albino, Cud, Rende, pp. 132 y 133.
- ANDERLINI, Luigi (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 96 a 100.
- ANZON, Adele (1969), “Le interrogazioni e le interpellanze nella recente esperienza parlamentare”, *Il Politico*, pp. 757 a 769.
- APARICIO PÉREZ, Miguel A. (1980), “El régimen político español”, Quinta parte del libro *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, de Maurice Duverger, 6ª edición española, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 483 a 589.
- ARAGÓN REYES, Manuel
- (1986), “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, nº 23, pp. 9 a 40.
- (1986a), “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 17, pp. 85 a 136.
- (1989), *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos.
- (1990), “La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 129 a 143.
- (1991), Epílogo a la obra *Representación política y Constitución democrática*, de Ángel Garrorena Morales, Madrid, Civitas, pp. 109 a 121.
- (1994), “Información parlamentaria y poder de control”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 13 a 35.
- (1995), *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.

- (1997), “La forma parlamentaria de gobierno en España: Reflexiones críticas”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz - Rico*, Madrid, Tecnos, volumen I, pp. 163 a 177.
- (1998), “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 29 a 45.
- (1998a), Intervención en coloquio, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 105 y 106.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (1998), *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARCE, Juan Carlos (1997), “El control parlamentario en las instituciones europeas. El Parlamento Europeo. Control presupuestario y control político”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 599 a 621.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto
- (1990), “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 29, pp. 9 a 116.
- (1993), “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, pp. 167 a 222.
- (1994), “Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias”, *Las Comisiones parlamentarias*, coordinador: Juan Carlos da Silva Ochoa, Vitoria, Parlamento Vasco, pp. 225 a 360.
- (1995), “La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Asturias*, nº 19, pp. 111 a 141.
- (1996), “Insuficiencias del control parlamentario en las comunidades autónomas”, *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, volumen 1, pp. 639 a 666.

- (1997), “Las comisiones de investigación en las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 3, pp. 63 a 94.
- (1997a), “La distribución del control parlamentario entre los órganos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 279 a 382.
- (1997b), “El lugar de los Parlamentos autonómicos”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, pp. 193 a 222.
- ARDANT, Philipe (1998), *Institutions politiques § Droit constitutionnel*, París, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 10ª edición.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (1998), Intervención en coloquio, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, p. 112.
- ARROYO DOMÍNGUEZ, Jesús y MARÍA PEÑA, José Luis DE (1986), “Sistema de relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, pp. 289 a 318.
- ASSENNATO, Mario (1960), “Sulla funzione ispettiva del Parlamento”, *Democrazia e Diritto*, nº 2, pp. 42 a 55.
- ASTARLOA HUARTE - MENDICOA, Ignacio (1995), “Interpelaciones parlamentarias”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, tomo III, pp. 3677 a 3679.
- AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean (1996), *Droit parlementaire*, París, Éditions Montchrestien, 2ª edición (1ª edición: 1988).
- AZZENA, Luisa (1997), “Il cammino comunitario della Corte Costituzionale e il depotenziamento del ruolo del Parlamento”, en *Il contributo della giurisprudenza*

costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana, al cuidado de Saulle Panizza, Turín, G. Giappichelli Editore, pp. 310 a 320.

BADIE, Bertrand (1999), *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, París, Librairie Arthème Fayard.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1988), *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, volumen primero, 2ª edición (1ª edición: 1985).

BALDASSARRE, Antonio (1985), “Le ‘performances del Parlamento italiano nell’ultimo quindicennio””, *Il sistema politico italiano*, director: G. Pasquino, Roma, Laterza, pp. 304 a 344.

BALLADORE PALLIERI, Giorgio (1952), “Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 811 a 830.

BALZAMO, Vincenzo (1980), “Il Parlamento italiano nell’attuale assetto costituzionale”, *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 67 a 86.

BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT, José Manuel (1987), *Poder Judicial y Constitución*, Barcelona, Bosch.

BAR CENDÓN, Antonio (1983), *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Madrid, Civitas.

BARBERÁN LÓPEZ, José Manuel (1997), “Control parlamentario y Tribunal de Cuentas”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 87 a 99.

BARILE, Paolo, CHELI, Enzo y GRASSI, Stefano (1995), *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padua, CEDAM, 7ª edición.

BARRATI ESTEVE, Jordi

- (1993), “Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, nº 13, pp. 95 a 142.
- (1994), “Los Parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 18, pp. 287 a 298.
- (1997), *La Reserva Reglamentaria*, León, Servicio de Publicaciones de la Universidad de León.
- (1999), “El procedimiento legislativo y el control parlamentario”, *Derecho Público de Castilla y León*, coordinador: Javier García Roca, Valladolid, Universidad de Valladolid, pp. 137 a 161.

BARRERO VALVERDE, Juan Ignacio (1998), “Clausura de las Jornadas”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 481 a 486.

BARTHÉLEMY, Joseph y DUEZ, Paul (1926), *Traité élémentaire de Droit constitutionnel*, París, Librairie Dalloz.

BARTOLE, Sergio (1979), “Ministro di Grazia e Giustizia e ispezione parlamentare”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 147 a 153.

BASSO, Lelio (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: A. Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 159 a 167.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. (1997), “El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 93 a 107.

- BÉCANE, Jean - Claude (1992), “Le contrôle parlementaire”, *L'Écriture de la Constitution de 1958*, dirección: Didier Maus, Louis Favoreu y Jean - Luc Parodi, París, Ed. Economica, pp. 387 a 414.
- BECK, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, traductores: Bernardo Moreno y María Rosa Borràs, título original: *Was is Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*, Suhrkamp Verlag, Francfort del Meno.
- BELORGEY, Jean - Michel (1991), *Le Parlement a refaire*, París, Éditions Gallimard.
- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (1995), *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos.
- BERMEJO REDONDO, Antonio (1996), “Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Sevilla, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 279 a 282.
- BIDEGARAY, Christian y EMERI, Claude (1973), “Le contrôle parlementaire”, *Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et a l'étranger*, pp. 1633 a 1745.
- BIFFEN, John (1989), *Inside the House of Commons. Behind the scenes at Westminster*, Londres, Grafton Books.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1993), “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 30, pp. 53 a 100.
- BIRCH, Anthony Harold (1968), *The British system of government*, Londres, George Allen and Unwin, 2ª edición (1ª edición: 1967).

BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo

(1981), *Diritto costituzionale*, Nápoles, Eugenio Jovene, 12ª edición.

(1988), *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, Milán, Giuffrè Editore, 6ª edición (1ª edición: 1969).

BLAMONT, Emile (1950), “Les conditions du contrôle parlementaire”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, pp. 387 a 402.

BLANCO DE MORAIS, Carlos (1997), “Le metamorfosi del semipresidencialismo portoghese”, *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, nº 3, pp. 125 a 150.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

(1998), *Introducción a la Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial.

(1999), “Cada juez es la "justicia"”, *Diario de León*, 11 de agosto.

BOCCACCINI, Giampaolo (1980), *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milán, Giuffrè Editore.

BOGDANDY, Armin von y FORSTHOFF, Ulrich (1994), “El derecho del Bundestag y de sus miembros a recibir información”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 189 a 205.

BORTHWICK, Robert L.

(1979), “Questions and Debates”, *The House of Commons in the twentieth century. Essays by members of the study of Parliament Group*, Oxford, Clarendon Press, pp. 476 a 526.

(1993), “On the Floor of the House”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 73 a 103.

BOSSOM, Alfred Charles (1965), *Our House. An introduction to parliamentary procedure*, Londres, Barrie and Rockliff, edición revisada (1ª edición: 1948).

- BRU PARRA, Segundo (1996), “Distribución de competencias y calificación de documentos parlamentarios”, *Jornadas de debate sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Sevilla, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 311 a 318.
- BRUNO, Fernanda (1972), *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milán, Giuffrè Editore.
- BUCCISANO, Iole (1969), *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milán, Giuffrè Editore.
- BULLAÍN, Íñigo y URIARTE, Roberto (1997), “Desparlamentarización e integración”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 623 a 629.
- BURDEAU, Georges (1976), *Traité de Science Politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, tomo IX: “Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante”, 12ª edición.
- BUTT, Ronald (1967), *The power of Parliament*, Londres, Constable.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (1992), “Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 36, pp. 123 a 149.
- CABO DE LA VEGA, Antonio DE
(1996), “Cuestión de confianza”, *Prontuario de Derecho constitucional*, compilador: Pablo Lucas Verdú, Granada, Comares, pp. 71 a 73.
(1996a), “Moción de censura”, *Prontuario de Derecho constitucional*, compilador: Pablo Lucas Verdú, Granada, Comares, pp. 269 a 271.
- CABO MARTÍN, Carlos DE (1997), *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- CACHARRO PARDO, Virgilio (1996), “Influencia de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias”, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Sevilla, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 299 a 310.
- CADART, Jacques (1990), *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, París, Éditions Economica, volumen 2, 3ª edición (1ª edición: 1974-75).
- CALIFANO, Licia (1998), “Los instrumentos de control de las Asambleas Regionales en la experiencia italiana”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, traducción: Pedro J. Hernando García, pp. 115 a 125.
- CALVO GONZÁLEZ, María Antonia (1978), “La relación entre el Gobierno y las Cortes”, *Lecturas sobre la Constitución española*, coordinador: Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, volumen I, pp. 229 a 249.
- CAMA, Giampiero (1997), “La comunicazione politica degli esecutivi in Gran Bretagna e in Italia”, *Quaderni di Scienza Politica*, nº 2, pp. 251 a 291.
- CAMINAL BADIA, Miquel (1996), “La representación y el Parlamento”, *Manual de Ciencia Política*, coordinador: Miquel Caminal Badia, Madrid, Tecnos, pp. 373 a 394.
- CANO BUESO, Juan
(1996), *El "derecho de acceso a la documentación" de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
(1997), *Curso de Derecho Público de Andalucía*, junto con BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, CÁMARA VILLAR, Gregorio, RODRÍGUEZ, Ángel y RUIZ ROBLEDO, Agustín, Valencia, Tirant lo Blanch.

- (1997a), *Información parlamentaria y secretos oficiales*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Colección *Working Papers*, nº 133.
- (1999), *Derecho constitucional*, coordinador: Francisco Balaguer Callejón, Madrid, Tecnos, 2 volúmenes.
- CAPPELLETTI, Mauro (1990), “Des Juges législatifs”, *Le Pouvoir des juges. Articles choisis de droit judiciaire et constitutionnel comparé*, París, Ed. Economica, título original: *Giudici legislatori?*, traductor: René David, pp. 23 a 114.
- CAPURSO, Marcello (1964), *Democrazia e organizzazione di governo*, Milán, Giuffrè Editore.
- CARO, Carmela DE (1994), “Control parlamentario del Ejecutivo. Italia”, *Democracia representativa y parlamentarismo*, director: Antonio López Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, pp. 233 a 255.
- CARRASCO DURÁN, Manuel (1999), “Supuestos problemáticos de la articulación entre los procesos judiciales y el recurso de amparo (I)”, *La Ley*, 17 de marzo, pp. 1 a 11.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond (1948), *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, título original: *Contribution à la Théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, París, Société du Recueil Sirey, 1920 - 1922, traductor: José Lión Depetre.
- CARRILLO, Marc (1999), “Sobre la necesidad de un Consejo del Audiovisual”, *El País*, 30 de octubre.
- CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio (1991), *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos.
- CASCAJO CASTRO, José Luis (1978), “Notas sobre el control parlamentario de la política exterior”, *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralis-*

tas (el proceso constitucional español), al cuidado de Manuel Ramírez Jiménez, Barcelona, Ed. Labor, pp. 352 a 360.

CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel B. (1994), “Estudio introductorio: La comparación jurídica”, en *Constituciones extranjeras y contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 3ª edición (1ª edición: 1988), pp. 11 a 55.

CASELLA, Rino (1999), “Francia: la revisione costituzionale del 4 agosto 1995 e il tentativo di rivalutazione del parlamento”, *Quaderni Costituzionali*, nº2/1999, pp. 401 a 418.

CASTAGNO, Antonio (1994), “Crisis de la representación política”, *Foro Político. Revista del Instituto de Ciencias Políticas*, volumen X, pp. 51 a 60.

CASTELLÓ BORONAT, Fernando (1997), “El control parlamentario: Las preguntas al Presidente del Gobierno”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 87 a 105.

CASULLI, Vincenzo Rodolfo (1965), “Controllo”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinese (UTET), 3ª edición (1ª edición: 1957), volumen IV, pp. 728 a 734.

CAZORLA PRIETO, Luis María (1990), “Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 339 a 353.

CAZZOLA, Franco (1988), “Introduzione”, *Le Relazioni fra Amministrazione e partiti*, Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, Milán, Giuffrè Editore, volumen primero, pp. 735 a 737.

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí (1998), “Publicidad y transparencia en el Parlamento Europeo”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 45, pp. 7 a 46.

- CHAGNOLLAUD, Dominique y QUERMONNE, Jean - Louis (1996), *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, París, Librairie Arthème Fayard.
- CHALVIDAN, Pierre - Henri (1996), *Droit constitutionnel. Institutions et Régimes politiques*, París, Éditions Nathan.
- CHANDERNAGOR, André (1967), *Un Parlement pour quoi faire?*, París, Éditions Gallimard.
- CHANTEBOUT, Bernard
(1998), *Droit constitutionnel et Science politique*, París, Armand Colin.
(1998a), “Le contrôle parlementaire”, *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques. La documentation Française*, nº 1.
- CHELI, Enzo (1979), “L’informazione parlamentare”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 267 a 270.
- CHESTER, Daniel Norman (1981), “Questions in the House”, *The Commons today*, Glasgow, Wakland S. A. y Michel Ryle, edición revisada de *The Commons in the Seventies*, 1977, pp. 175 a 202.
- CHESTER, Daniel Norman y BOWRING, Nona (1962), *Questions in Parliament*, Londres, Oxford, University Press.
- CHIMENTI, Carlo
(1969), “Le «udienze conoscitive» delle commissioni senatoriali”, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, al cuidado del Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE), Milán, Giuffrè Editore, volumen II, pp. 173 a 184.
(1971), “Il controllo delle Camere sull’attività governativa nei vecchi e nei nuovi regolamenti parlamentari”, *Il Foro Amministrativo*, tomo II, parte III, pp. 310 a 318.
(1974), *Il controllo parlamentare nell’ordinamento italiano*, Milán, Giuffrè Editore.

- (1992), “Il rapporto Parlamento - Governo nelle legislature repubblicane”, *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 2. Seminario 1991*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 3 a 12.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. (1984), “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 10, pp. 63 a 90.
- CIAURRO, Gian Franco
- (1979), “Rapporti tra Governo e Parlamento”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 557 a 565.
- (1982), *Le istituzioni parlamentari*, Milán, Giuffrè Editore.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María del Coro (1987), “Sistema político y Reglamentos del Congreso”, *Las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 821 a 880.
- CIOLO, Vittorio DI
- (1979), Intervención en el debate sobre “Ministro di Grazia e Giustizia e ispezione parlamentare”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milán, Giuffrè Editore, p. 152.
- (1980), “Interrogazione parlamentare”, *Appendice del Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Unione Tipografico - Editrice Torinese (UTET), pp. 334 a 337.
- CIOLO, Vittorio DI y CIAURRO, Luigi
- (1994), *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán Giuffrè Editore, 3ª edición.
- (1998), *Le recenti modifiche dei Regolamenti Parlamentari. Appendice di aggiornamento, al 31 marzo 1998, del volume Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè Editore.

CISNEROS, Gabriel (1998), ver ENTREVISTA 2.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (1991), “Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinador: Sebastián Martín - Retortillo, Madrid, Civitas, tomo III, pp. 2113 a 2123.

CLUZEL, Jean (1990), *Le Sénat dans la société française*, París, Ed. Economica.

COBBETT, William (1806), *Parliamentary History of England*, Londres, R. Bagshaw, 36 volúmenes.

COBREROS MENDAZONA, Edorta

(1991), “El «status» parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23. 2 de la Constitución”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinador: Sebastián Martín - Retortillo, Madrid, Civitas, volumen III, pp. 2125 a 2182.

(1991a), “Sobre el control de los actos del Gobierno. Aportaciones a una cuestión abierta”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 31, pp. 161 a 178.

COHEN-TANUGI, Laurent (1992), *L'Europe en danger*, París, Librairie Artème Fayard.

COLMEIRO, Manuel (1870), *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, Madrid, Imprenta de F. Martínez García, 3ª edición.

COLOMER, Josep M. (1999), “La Europa de los partidos”, *El País*, 14 de abril.

COLOMER VIADEL, Antonio (1989), *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.

COLONNA, Flavio (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 212 a 217.

- COLONNA, Flavio y D'ALBERGO, Salvatore (1976), "La función de indirizzo e di controllo del Parlamento", *Critica Marxista*, enero - febrero, pp. 54 a 86.
- COOMBES, David (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 116 a 118.
- CORBETT, Richard, JACOBS, Francis y SHACKLETON, Michael (1995), *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 3ª edición (1ª edición: 1990).
- CREMADES, Javier (1995), *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, Bilbao, Distribuciones La Ley.
- CRICK, Bernard (1970), *The reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 2ª edición (1ª edición: 1964).
- CUOMO, Giuseppe (1957), *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Nápoles, Casa Editrice Eugenio Jovene.
- DALE, Harold Edward (1952), "Parliament in relation to the Civil Service", *Parliament. A Survey*, Londres, George Allen & Unwin LTD, pp. 121 a 140.
- DALLOZ, Jacques (1996), *La IVe République*, París, Éditions du Seuil.
- DAMGAARD, Erik (1994), "Parliamentary questions and control in Denmark", *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, editor: Matti Wiberg, Helsinki, The Finnish Political Science Association, pp. 44 a 76.
- DEBBASCH, Charles (1982), "Introduction", *Parlement et administration en Europe*, director: Charles Debbasch, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, pp. 11 a 15.

- DEBBASCH, Charles, BOURDON, J., PONTIER, Jean - Marie y RICCI, J. C. (1988), *La Ve République*, París, Economica, 2ª edición (1ª edición: 1985).
- DEBBASCH, Charles y PONTIER, Jean - Marie (1989), *Les Constitutions de la France*, París, Dalloz.
- DEJEAN, Étienne (1895), “Chronique politique. France (octobre 1894 - mars 1895)”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, tomo tercero, pp. 322 a 341.
- DELGADO - IRIBARREN GARCÍA - CAMPERO, Manuel (1997), “Sobre el control parlamentario del Gobierno en materia de Comunidades Europeas: Algunas consideraciones en torno a ciertas prácticas gubernamentales”, en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 933 a 940.
- DELPECH, Joseph (1909), “Chronique constitutionnelle de France. A propos de quelques modifications au règlement de la Chambre des députés”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger*, nº 26, pp. 569 a 594.
- DELPÉRÉE, Francis (1982), “Parlement et administration en Belgique”, *Parlement et administration en Europe*, director: Charles Debbasch, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, pp. 57 a 72.
- DESFEUILLES, Henri (1973), *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Salvador (1983), “Perspectivas y realidades del gobierno del Poder Judicial creado por la Constitución”, *El Poder Judicial*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 971 a 1043.
- D'ONOFRIO, Francesco (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una*

politica delle istituzioni, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 105 a 110.

DOIG, Alan (1998), "'Cash for questions": Parliament's Response to the Offence that Dare Not Speak its Name ", *Parliamentary Affairs*, volumen 51, nº 1, pp. 36 a 50.

DORADO FRÍAS, Fernando (1997), "El control parlamentario de la política exterior", *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 539 a 566.

DUBOIS, Louis (1982), "Parlement et Administration: Les Communautés Européennes", *Parlement et administration en Europe*, director: Charles Debbasch, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, pp. 235 a 250.

DUGUIT, Leon (1924), *Traité de Droit Constitutionnel*, París, Ancienne Librairie Fontemoing and C., 12ª edición, 5 volúmenes.

DUNLEAVY, Patrick, JONES, G. W., BURNHAM, Jane, ELGIE, Robert y FYSH, Peter (1993), "Leaders, Politics and Institutional Change: The decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868 - 1990", *British Journal of Political Science*, nº 23, pp. 267 a 298.

DUVERGER, Maurice

(1957), *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, traductores: Julieta Campos y Enrique Gonzáles Pedrero, título original: *Les partis politiques*, París, Librairie Armand Colin, 1954, 2ª edición (1ª edición: 1951).

(1980), *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 6ª edición española, título original: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1978, 15ª edición.

(1983), "La nozione di regime «semi - presidenziale» e l'esperienza francese", *Quaderni Costituzionali*, nº 2, pp. 259 a 275. Traducción: Silvio Basile.

(1996), *Le système politique français*, París, Presses Universitaires de France, 21ª edición.

ELVIRA PERALES, Ascensión (1987), “Comisiones de investigación en el “Bundestag”. Un estudio de jurisprudencia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, pp. 263 a 282.

EMBID IRUJO, Antonio

(1987), *Los parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos.

(1988), “Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 13, pp. 53 a 87.

(1991), “El control parlamentario del Gobierno en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 31, pp. 179 a 195.

(1991a), “La justiabilidad de los actos de Gobierno (De los actos políticos a la responsabilidad de los poderes públicos), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinador: Sebastián Martín - Retortillo, Madrid, Civitas, tomo III, pp. 2697 a 2739.

(1991b), Participación en Mesa Redonda, *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, director: Luis Martín Rebollo, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria, pp. 121 a 124.

(1992), “El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, pp. 7 a 30.

ENTREVISTA:

1: AREILZA, José María DE (1998), “Entrevista a Francisco Rubio Llorente”, *Revista de Occidente*, nº 211, pp. 54 a 79.

2: DÍEZ PICAZO, Luis María y ZAPATERO, Virgilio (1998), “Encuesta a Gabriel Cisneros, Manuel Fraga Iribarne, Miguel Herrero de Miñón, José Pedro Pérez Llorca, Miquel Roca Junyent y Jordi Solé Tura (miembros de la Ponencia constitucional)”, *Revista de Occidente*, nº 211, pp. 80 a 102.

ESCUÍN PALOP, Catalina (1997), “Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 3, pp. 95 a 116.

- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino (1998), “Estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos españoles”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, pp. 87 a 161.
- ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (1992), *Derecho constitucional*, junto con LÓPEZ GUERRA, Luis, GARCÍA MORILLO, Joaquín, PÉREZ TREMP, Pablo y SATRÚSTEGUI, Miguel, Valencia, Tirant lo Blanch, dos volúmenes.
- ESTEBAN, Jorge DE
- (1968), “La situación del Parlamento en las sociedades industriales”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 159-160, pp. 75 a 101.
- (1995), “Los medios de comunicación como control del poder político”, en *Constitución y Derecho Público. Estudios en Homenaje a Santiago Varela*, editor: Víctor Moreno Catena, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 99 a 121.
- (1999), “El desguace del Estado”, *El Mundo del Siglo XXI*, 30 de agosto.
- ESTEBAN, Jorge DE y GONZÁLEZ - TREVIJANO, Pedro J. (1992), *Curso de Derecho Constitucional Español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc (1997), *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, París, Éditions Dalloz, 9ª edición.
- FELLOWES, Edward (1960), “L’étendue du contrôle de l’action gouvernementale par les Parlements”, *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, nº 4, pp. 193 a 234.
- FELTRIN, Paolo (1988), “Il Parlamento”, *Le relazioni fra Amministrazione e partiti*, Istituto per la Scienza dell’Amministrazione Pubblica, Milán, Giuffrè Editore, volumen primero, pp. 739 a 766.
- FENUCCI, Fulvio (1989), *I limiti dell’inchiesta parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore, 2ª edición (1ª edición: 1968).

- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín (1999), “Los secretos de Estado en España: Jurisprudencia y teoría constitucional (y II)”, *La Ley*, 26 de marzo, pp. 1 a 6.
- FERNÁNDEZ DE LANDA MONTOYA, María José (1996), *El control interinstitucional en la Unión Europea*, Vitoria, Ararteko.
- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, Encarna (1995), “El control parlamentario y la opinión pública”, *Parlamento y opinión pública*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Madrid, Tecnos, pp. 191 a 195.
- FERNÁNDEZ MIRALLES, Sebastián (1998), “El control del Gobierno en el Derecho parlamentario valenciano: Las comparencias del President del Consell”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 5, pp. 91 a 126.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
- (1984), “Las mociones de reprobación, un paradigma de la dinamicidad del Derecho Parlamentario”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, segunda época, tomo LXXXIX, nº 2, pp. 205 a 247.
- (1992), *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson.
- (1995), “La formación histórica de la Constitución inglesa y los principios políticos del régimen”, *Regímenes políticos actuales*, coordinador: Juan Ferrando Badía, Madrid, Tecnos, pp. 69 a 102.
- (1995a), “Estructura de la organización político-parlamentaria británica: Instituciones políticas fundamentales (continuación)”, *Regímenes políticos actuales*, coordinador: Juan Ferrando Badía, Madrid, Tecnos, pp. 128 a 172.
- FERNÁNDEZ - FONTECHA TORRES, Manuel (1997), “El control parlamentario sobre la política del Gobierno en materia de Comunidades Europeas”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 121 a 148.
- FERRARI, Giuseppe
- (1956), *Gli organi ausiliari*, Milán, Giuffrè Editore.

- (1965), “Garantigie costituzionali”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Unione Tipografica - Editrice Torinese (UTET), 3ª edición (1ª edición: 1957), tomo VIII, pp. 44 a 47.
- FERRARI, Pierre (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 113 a 116.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, Alberto
- (1983), “El Parlamento Vasco: Integración, funciones, organización y funcionamiento”, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, tomo II, pp. 521 a 673.
- (1984), “Crónica de la actividad del Parlamento Vasco (1980-1983)”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 1, pp. 240 a 258.
- (1991), *El Parlamento Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- FILIPPETTA, Giuseppe (1991), “L’illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo”, *Giurisprudenza Costituzionale*, nº 6, pp. 4203 a 4260.
- FISCHBACH, Oskar Georg (1934), *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona, Editorial Labor, traducción y notas de W. Rocés y Luis Legaz y Lacambra, 2ª edición (1ª edición: 1928).
- FOLCHI BONAFONTE, Imma (1998), “Los debates de política general y monográficos”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 241 a 253.
- FORMERY, Simon - Louis (1996), *La Constitution commentée article par article*, París, Hachette Livre, 3ª edición.

- FORTI, Ugo (1915), "I controlli dell'amministrazione comunale", *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, al cuidado de Vittorio Emmanuele Orlando, Milán, Società Editrice Libreria, volumen II, parte II, pp. 607 a 1248.
- FRAILE CLIVILLÉS, Manuel María (1973), *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FRANKLIN, Mark y NORTON, Philip (1993), "Questions and Members", *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 104 a 122.
- FRANKS, C. E. S. (1985), "Debates and question period in the Canadian House of Commons: What purpose do they serve?", *American Review of Canadian Studies*, n° 15, pp. 1 a 15.
- FRIEDRICH, Carl Joaquim (1950), *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, Londres, Blaisdell Publishing Company.
- FROMONT, Michel (1995), "Le statut constitutionnel des juges du siège et du parquet: République Fédérale d'Allemagne", *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XI, pp. 325 a 334.
- GALEAZZI, Pietro (1918), "Le interrogazioni parlamentari al Governo", *Rivista di Diritto Pubblico*, pp. 72 a 84.
- GALEOTTI, Serio
(1969 y 1972), "Controlli costituzionali", *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè Editore, tomo X, pp. 319 a 348.
(1969 y 1972a), "Garanzia costituzionale", *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè Editore, tomo XVIII, pp. 490 a 511.
(1983), "Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo (Spunti per una politica costituzionale)", *Alla ricerca della governabilità*, Varesse, Giuffrè Editore, pp. 69 a 102.

- GALIZIA, Mario (1972), *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milán, Giuffrè Editore.
- GARAVOGLIA, Guido (1984), “Parlamento e política estera: un esame comparato”, *Quaderni Costituzionali*, nº 3, pp. 605 a 659.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel B. (1983), “La administración de Justicia en los Estados socialistas europeos”, *El Poder Judicial*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1355 a 1374.
- GARCÍA COTARELO, Juan (1995), “El régimen político de la República Federal Alemana”, *Regímenes políticos actuales*, coordinador: Juan Ferrando Badía, Madrid, Tecnos, pp. 250 a 314.
- GARCÍA COTARELO, Ramón (1996), *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema.
- GARCÍA CUADRADO, Antonio M. (1998), *Derecho Constitucional. La Constitución y las fuentes del Derecho Constitucional*, Alicante, Editorial Club Universitario, 4ª edición.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier
(1995), *El Gobierno en acción*, Colección Cuadernos y Debates, nº 57.
(1997), “El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 417 a 448.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis (1996), *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel (1997), “Mayoría, minoría y control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 197 a 224.

- GARCÍA LEMA, Alberto Manuel (1996), “La modernización del Parlamento en el contexto de las reformas introducidas al régimen de poderes”, *Cuadernos y Debates*, nº 64, pp. 155 a 168.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario (1996), *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, Mc Graw – Hill.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín
- (1984), “Control parlamentario”, *Diccionario del Sistema Político Español*, director: Juan José González Encinar, Madrid, Akal, pp. 146 a 156.
- (1985), *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- (1990), “Algunos aspectos del control parlamentario”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 247 a 252.
- (1994), Intervención en *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 149 a 154.
- (1996), “Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 44 (I), pp. 153 a 169.
- (1997), *Derecho constitucional*, junto con LÓPEZ GUERRA, Luis, ESPÍN, Eduardo, PÉREZ TREMPES, Pablo y SATRÚSTEGUI, Miguel, Valencia, Tirant lo Blanch, 3ª edición, dos volúmenes.
- (1997a), “El Parlamento ante las nuevas realidades”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 141 a 162.
- (1997b), “El Parlamento en la era global”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, pp. 77 a 100.
- (1997c), “El control parlamentario de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: autonomía y comisiones de investigación”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 101 a 120.
- (1997d), “Problemi del controllo parlamentare in Spagna”, *Profili de Diritto Parlamentare in Italia e in Spagna*, al cuidado de Giancarlo Rolla y Eleonora Ceccherini, Turín, G. Giappichelli Editore, pp. 39 a 76.

- (1998), “Responsabilidad política y responsabilidad penal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 52, pp. 81 a 110.
- GARCÍA ROCA, Javier (1995), “El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23. 2 de la Constitución)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 42, pp. 161 a 205.
- GARCÍA - ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad y PENDAS GARCÍA, Benigno (1988), “Senado y Gobierno: El Senado como Cámara de control político”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, volumen I, pp. 659 a 674.
- GARCÍA - TREVIJANO GARNICA, Ernesto (1996), “Materias clasificadas y control parlamentario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, pp. 145 a 178.
- GARRIGUE, Daniel (1992), *Le Député aujourd’hui*, París, Secrétariat Général de l’Assemblée nationale.
- GARRORENA MORALES, Ángel
- (1991), *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas.
- (1994), Intervención en *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 143 a 148.
- (1998), “Algunas sugerencias para renovar la función de control”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 421 a 442.
- GARRORENA MORALES, Ángel y MONTORO FRAGUAS, Antonio (1990), “La Comisión del Congreso para el control de la Radiotelevisión Pública en España”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 2, pp. 95 a 137.
- GATTA, Enrico
- (1965), “Interrogazione”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Unione Tipografico - Editrice Torinese (UTET), 3ª edición (1ª edición: 1957), tomo VIII, pp. 925 y 926.

- (1965a), “Interpellanza”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, Unione Tipografico - Editrice Torinese (UTET), 3ª edición, (1ª edición: 1957), tomo VIII, pp. 884 y 885.
- GAUTRON, Jean - Claude (1996), “La fonction parlementaire. Le rôle du Parlement Européen”, *La révision du Traité sur l’Union Européene. Perspectives et réalités*, director: Philippe Manin, París, Éditions A. Pedone, pp. 93 a 105.
- GERPE LANDÍN, Manuel
- (1981), *El Parlamento de Cataluña*, junto con MOLAS BATLLORI, Isidre, BOTELLA, Joan, MARCET, Joan y PITARCH, Ismael E., Barcelona, Ariel.
- (1992), Intervención en el Debate “El Consejo General del Poder Judicial”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 4, pp. 138 a 143.
- GIANNINI, Massimo Severo
- (1958), “Recensione a Luciano Salvi, Premessa a uno studio sui controlli giuridici”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, pp. 373 a 376.
- (1974), “Controllo: nozioni e problemi”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, II, pp. 1263 a 1283.
- GIDDINGS, Philip
- (1993), “Questions and Departments”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 123 a 149.
- (1997), “Parliament and the Executive”, *Parliamentary affairs*, volumen 50, nº 1, pp. 84 a 96.
- GIL - ROBLES CASANUEVA, Loreto (1997), “Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, director: José María Gil - Robles Gil - Delgado, Madrid, Cyan, pp. 312 a 324.

GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, José María

(1983), “Unidad jurisdiccional y atribución de facultades arbitrales a órganos de la Administración”, *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1385 a 1403.

(1999), “Democracia a tres bandas”, *El País*, 19 de julio.

GIL - ROBLES Y GIL - DELGADO, José María y MARÍN RIAÑO, Fernando (1988), “Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, volumen I, pp. 729 a 746.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel (1997), *El Estado y la Constitución*, junto con NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y DÍAZ NIEVA, José, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

GOLDSCHMIDT LANGE, Werner (1950), “La imparcialidad como principio básico del proceso”, *Revista de Derecho Procesal*, año VI, nº 2, pp. 183 a 209.

GOLDSCHMITH, Michael y NEWTON, Kenneth (1997), “El Gobierno local en Europa: Perspectivas comparadas”, *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, editores: Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 37 a 75.

GOLLIET, Jacques (1993-1994), “Le contrôle des Parlements Nationaux sur l’Union Européenne”, *Les rapports du Sénat*, nº 339.

GÓMEZ DE LAS ROCES, Hipólito (1987), “Las facultades parlamentarias de ejercicio individual”, *Las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1281 a 1297.

GONZÁLEZ GRANDA, Piedad (1993), *Independencia del Juez y control de su actividad*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ RIVAS, Juan José

(1983), “La independencia judicial. Especial consideración del artículo 122 de la Constitución española de 1978”, *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1497 a 1532.

(1997), *Derecho constitucional*, Barcelona, J. M. Bosch Editor.

GONZÁLEZ - TREVIJANO, Pedro (1998), *El refrendo*, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

GRANADOS CALERO, Francisco (1997), “El control de Ejecutivo por las Cortes Valencianas”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 179 a 203.

GRANGÉ, Jean (1965), “La fixation de l’ordre du jour des assemblées parlementaires”, *Études sur le Parlement de la Ve République*, junto con Éliane GUICHARD-AYOUB y Charles ROIG, París, Presses Universitaires de France, pp. 167 a 289.

GREENWOOD, John R. y WILSON, David J. (1997), “El gobierno local y su proyección de mercado: la experiencia británica”, *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, editores: Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, pp. 91 a 112.

GREGORY, Roy (1990), “Parliamentary control and the use of English”, *Parliamentary Affairs*, volumen 43, nº 1, pp. 59 a 76.

GUAITA, Aurelio (1986), “El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 7, pp. 161 a 179.

GUCHET, Yves

(1994), “La información parlamentaria en Francia”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 207 a 223.

(1996), *Droit parlementaire*, París, Ed. Economica.

- GWIZDZ, M. Andrzej (1963), “Les interpellations”, *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, nº 53, pp. 20 a 41.
- HAURIOU, André, GICQUEL, Jean y GÉLARD, Patrice (1980), *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2ª edición en castellano, (1ª edición en castellano: 1971), traductor: José Antonio González Casanova, título original: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Éditions Montchrestein, 6ª edición, 1974 (1ª edición: 1966).
- HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, traductor: Sebastián Mazzuca, título original: *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*, Polity Press.
- HENRY, Charles (1993), “Les questions écrites des Députés. Analyse des usages d’une procédure parlementaire”, *Revue Française de Science Politique*, volumen 43, nº 4, pp. 635 a 654.
- HERAS PÉREZ - CABALLERO, Carmen DE LAS (1997), Intervención en el debate “Quince años de parlamentos autonómicos”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, pp. 233 a 237.
- HERMAN, Valentine (1979), “La fonction du parlementaire dans l’Europe actuelle”, *Parlement et Gouvernement. Le partage du pouvoir*, Florencia, Institut Universitaire Européen, p. 102.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel (1997), “El Estado de partidos y la vida parlamentaria”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 45 a 55.
- HIDALGO LAVIÉ, Alfredo (1996), *Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Colección *Working Papers*, nº 122.

- HILL, Andrew y WHICHELOW, Anthony (1964), *What's wrong with Parliament?*, Harmondsworth, Penguin Books.
- HOGAN, Willard N. (1967), *Representative Government and european integration*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- HORN, Hans - Rudolf (1998), “El control en los Parlamentos de los Länder alemanes”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 81 a 100.
- HOWARTH, Patrick (1956), *Questions in the House. The History of a unique British Institution*, Londres, The Bodley Head.
- HUNT, Michael (1997), “Les questions parlementaires, l'éthique et la fonction publique”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volumen 63, nº 3, pp. 365 a 382.
- HURWITZ, Leon y LEQUESNE, Christian (1991), *The state of the European Community. Policies, institutions and debates en the transition years*, Essex, Longman.
- IACOMETTI, Miryam (1997), “Il rapporto tra Presidente, Governo e Assemblee Parlamentari in alcune significative esperienze semipresidenziali: Finlandia e Portogallo”, *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, nº 3, pp. 301 a 343.
- IRWIN, Helen, KENNON, Andrew, NATZLER, David y ROGERS, Robert (1993), “Envolving Rules”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 23 a 72.
- JÁUREGUI, Gurutz (1999), “¿Sirve para algo la ONU?”, *El País*, 7 de abril.
- JENSEN, Henrik (1994), “Committees as actors or arenas? Putting Questions to the Danish Standing Committees”, *Parliamentary Control in the Nordic Countries*.

Forms of Questioning and Behavioural Trends, editor: Matti Wiberg, Helsinki, The Finnish Political Science Association, pp. 77 a 102.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (1992), “La dirección de la Administración Pública como función del Gobierno”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II), pp. 67 a 95.

JOHNSON, Nevil

(1961), “Parliamentary Questions and the conduct of Administration”, *Public Administration*, nº 39, pp. 131 a 148.

(1962-1963), “Questions in the Bundestag”, *Parliamentary Affairs*, volumen XVI, nº 1, pp. 22 a 34.

JONES, G. W. (1972-1973), “The Prime Minister and Parliamentary Questions”, *Parliamentary Affairs*, pp. 260 a 273.

JUANES PECES, Ángel (1998), “Delitos de los funcionarios públicos”, *La Ley*, nº 4629, pp. 1 a 8.

JULIÁ, Santos (2000), “¿Habrá elecciones y partidos políticos?”, *El País*, 2 de enero.

JUSTE RUIZ, José (1989), “La aplicación del Derecho comunitario europeo y la Constitución Española de 1978”, *Diez años de régimen constitucional*, editor: Enrique Álvarez Conde, Madrid, Tecnos, pp. 273 a 298.

KELSEN, Hans (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Editorial Labor, 2ª edición, traductores: Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, título original: *Wesen und wert der Demokratien*, Tübingen, J. C. B. Mohr.

KLEIN, Eckart y GIEGERICH, Thomas (1996), “La démocratie parlementaire”, *La Constitution de la République Fédérale d'Allemagne. Essais sur les Droits Fondamentaux et les Principes de la Loi fondamentale avec une traduction de la Loi fondamentale*, editor: Ulrich Karpen, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 145 a 171.

- KOJA, Friedrich (1997), “La posizione giuridica e politica del Presidente della Repubblica Federale Austriaca”, *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, nº 3, pp. 61 a 77.
- KUNIG, Felipe (1994), “Control parlamentario del Ejecutivo. Alemania”, *Democracia representativa y parlamentarismo*, director: Antonio López Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, pp. 257 a 266.
- LAPORTE, Jean y TULARD, Marie-José (1986), *Le droit parlementaire*, París, Presses Universitaires de France.
- LASKI, Harold J. (1938), *Parliamentary government in England*, Londres, George Allen and Unwin.
- LAVILLA ALSINA, Landelino (1997), Intervención en *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 191 a 200.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José
- (1991), “Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: Información, control y responsabilidad”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinador: Sebastián Martín - Retortillo, Madrid, Civitas, tomo III, pp. 2003 a 2056.
- (1994), “Control parlamentario del Ejecutivo. España”, *Democracia representativa y parlamentarismo*, director: Antonio López Pina, Madrid, Secretaría General del Senado, pp. 267 a 276.
- (1997), “El control típico de la actividad del Ejecutivo: preguntas y comisiones de investigación”, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, director: José María Gil - Robles Gil - Delgado, Madrid, Cyan, pp. 211 a 222.
- LEGAZ Y LACAMBRA, Luis (1934), Notas en *Derecho político general y constitucional comparado*, de Oskar Georg Fischbach, Barcelona, Editorial Labor, 2ª edición, 1934 (1ª edición: 1928), traducción y notas de W. Roces y Luis Legaz y Lacambra.

LETTIERI, Luigi R. (1948), *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, Editoriale La Scienza.

LEXIS RICERCHE (1994), *Dizionario Garzanti di italiano*, Roma, Garzanti Editore.

LINDE PANIAGUA, Enrique (1998), “Artículo 66. Las Cortes Generales”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Director: Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, Cortes Generales y EDERSA, tomo VI, pp. 97 a 118.

LONG, Giovanni

(1979), “Il monocameralismo imperfetto”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 177 a 182.

(1984), “Le interrogazioni a risposta immediata”, *Quaderni Costituzionali*, n° 1, pp. 147 a 151.

(1994), “Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias italianas”, *Cuadernos y Debates*, n° 52, pp. 225 a 241.

LONGI, Vincenzo (1978), *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore.

LOPERENA ROTA, Demetrio (1984), *Aproximación al Régimen Foral de Navarra*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando

(1988), *La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

(1991), *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.

LÓPEZ GARRIDO, Diego

(1990), “Las funciones político - directivas de los Parlamentos”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 354 a 359.

(1994), Intervención en *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 165 a 171.

(1997), Intervención en *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 221 a 226.

LÓPEZ GUERRA, Luis

(1990), “La función de control de los Parlamentos: problemas actuales”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 233 a 246.

(1994), “Constitución y partidos en Iberoamérica”, *Cuadernos de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, nº 7, pp. 6 a 19.

(1996), “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, nº 8, pp. 81 a 104.

(1997), *Derecho constitucional*, junto con GARCÍA MORILLO, Joaquín, ESPÍN, Eduardo, PÉREZ TREMP, Pablo y SATRÚSTEGUI, Miguel, Valencia, Tirant lo Blanch, 3ª edición, dos volúmenes.

(1997a), “Modelos de gobierno de los jueces”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 1, pp. 11 a 32.

(1997b), “El titular del control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 155 a 178.

LÓPEZ NIETO, Lourdes (1997), “El Parlamento, 1977 - 1996”, *Política y Gobierno en España*, editores: Manuel Alcántara y Antonia Martínez, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 189 a 210.

LORENZO RODRÍGUEZ - ARMAS, Magdalena (1996), *Análisis del contenido esencial de los derechos fundamentales enunciados en el art. 53. 1 de la Constitución española*, Granada, Editorial Comares.

LUCAS VERDÚ, Pablo

(1965), “John Stuart Mill y la democracia representativa”, introducción a la obra *Sobre la libertad, Del gobierno representativo y La esclavitud de las mujeres*, de John Stuart Mill, Madrid, Tecnos, pp. 7 a 33.

(1976), *Curso de Derecho político*, Madrid, Tecnos.

- MACCANICO, Antonio (1988), “Interrogazioni e interpellanze”, *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 1 a 7.
- MALAFOSSE, Jehan DE (1975), *Histoire des Institutions et des Régimes politiques de la Révolution a la IVe République*, Paris, Éditions Montchrestien.
- MALUENDA VERDÚ, Rafael (1997), “Control del Gobierno: La interpelación”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 219 a 238.
- MANCINI, Susanna (1997), “L'Islanda: tra forma semipresidenziale 'apparente' e 'reale'”, *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, nº 3, pp. 151 a 165.
- MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo
- (1989), “El derecho de los parlamentarios a recabar información (Comentario a la STC 161/1988, de 20 de septiembre)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 24, pp. 161 a 204.
- (1996), “Influencia en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas”, *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios, Jornadas 1*, Sevilla, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, pp. 283 a 291.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (1997), “La Organización Mundial del Comercio y las relaciones multilaterales comerciales”, en *Las organizaciones internacionales*, de Manuel Díez de Velasco Vallejo, Madrid, Tecnos, 10ª edición (1ª edición: 1977), pp. 374 a 396.
- MANZELLA, Andrea
- (1969), “Il rapporto maggioranza - opposizione in Parlamento”, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, al cuidado del Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi (ISLE), Milán, Giuffrè Editore, volumen II, pp. 245 a 260.
- (1969a), “Osservazioni sui controlli parlamentari”, *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, Florencia, Vallecchi Editore, pp. 335 a 412.

- (1969-1972), “Interrogazione e interpellanza parlamentare”, *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè Editore, tomo XXII, pp. 406 a 427.
- (1974), “Le funzioni del Parlamento in Italia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, I, pp. 375 a 408.
- (1980), “Las Cortes en el sistema constitucional español”, *La Constitución Española de 1978*, directores: Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, Madrid, Civitas, pp. 459 a 504.
- (1984), “Il Parlamento”, *Manuale di diritto pubblico*, al cuidado de Giuliano Amato y Augusto Barbera, Bolonia, Il mulino, pp. 407 a 480.
- (1991), *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, nueva edición (1ª edición: 1977).
- (1995), “Controllo parlamentare e forme di governo”, *Quaderni Costituzionali*, nº2/1995, pp. 311 a 317.
- MARCET I MORERA, Joan
- (1991), “La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 22, pp. 7 a 19.
- (1994), Intervención en *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 137 a 142.
- MARCO MARCO, Joaquín J. (1998), “Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al Presidente del Ejecutivo”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 283 a 290.
- MARESCA, Antonio (1969), “Le interrogazioni e le interpellanze presso il Parlamento italiano e presso alcune assemblee parlamentari europee ed extra europee”, *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Florencia, Valllecchi Editore, volumen V, págs. 469 a 508.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther (1996), *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Barcelona, Cedecs Editorial.
- MARTÍN - RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1984), “El «amplio margen de libertad» en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre

el alcance de las «preguntas» parlamentarias”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 11, pp. 121 a 137.

MARTINES, Temistocle (1990), *Diritto costituzionale*, Milán, Giuffrè Editore, 6ª edición (1ª edición: 1977).

MARTÍNEZ ELIPE, León

(1986), “Significación del Derecho parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, pp. 189 a 226.

(1999), *Tratado de Derecho Parlamentario. Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*, Pamplona, Aranzadi.

MARTÍNEZ ELIPE, León y MORENO ARA, José Antonio

(1998), “Artículo 111. Las preguntas parlamentarias. Las interpelaciones y las mociones”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Director: Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, Cortes Generales y EDERSA, tomo VIII, pp. 749 a 822.

(1998a), “Artículo 108. La responsabilidad política”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Director: Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, Cortes Generales y EDERSA, tomo VIII, pp. 631 a 668.

MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, Eduardo (1996), “Control, función de”, *Prontuario de Derecho constitucional*, compilador: Pablo Lucas Verdú, Granada, Editorial Comares, pp. 58 a 60.

MARTÍNEZ NIETO, Antonio (1997), “Control judicial de políticas públicas (Comentarios al Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa)”, *La Ley*, nº 4387, pp. 1 a 8.

MARZANO, Filippo (1968), “Le interrogazioni parlamentari”, *Il Foro Amministrativo*, tomo II, parte III, pp. 262 a 267.

MATHIOT, André (1974), *Institutions politiques comparées. Le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidental*, Facículo I, París, Institut d'Etudes Politiques.

- MATÍA PORTILLA, Edmundo (1998), Intervención en coloquio, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 112 y 113.
- MATÍA PORTILLA, Francisco Javier (1999), *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MATTSON, Ingvar (1994), “Parliamentary questioning in the Swedish Riksdag”, *Parliamentary control in the Nordic countries. Forms of Questioning and Behaviourial Trends*, editor: Matti Wiberg, Helsinki, The Finnish Political Science Association, pp. 276 a 356.
- MAY, Thomas Erskine (1989), *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 21ª edición (1ª edición: 1844).
- MAZZONI HONORATI, Maria Luisa (1995), *Lezioni di Diritto parlamentare*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2ª edición.
- MELLADO PRADO, Pilar (1988), *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, Íñigo (1988), “Mandato imperativo y Constitución de 1978”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1021 a 1044.
- MÉNDEZ LÓPEZ, Luis Ángel (1998), “El Senado italiano como cámara de control político”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Aranzadi, pp. 175 a 184.
- MÉNY, Yves (1993), “Le cumul des mandats ou l’impossible séparation des pouvoirs?”, *Pouvoirs*, nº 64, pp. 129 a 136.

- MEYER, Dorothee (1993), *Le contrôle du Parlement français sur la politique communautaire sous la Vème République*, tesis doctoral.
- MILL, John Stuart (1965), *Del Gobierno Representativo*, Madrid, Tecnos, título original: *Representative Government*, traductora: Marta C. C. de Iturbe.
- MITCHELL, Austin (1982), *Westminster Man, a tribal anthropology of the Commons people*, Londres, Thames Methven.
- MODERNE, Franck (1982), “El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 3, pp. 121 a 135.
- MOLAS BATLLORI, Isidre (1998), *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos.
- MOLAS BATLLORI, Isidre y PITARCH, Ismael E. (1987), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (1997), *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Trivium, 3ª edición.
- MOLINS, Joaquim (1997), Intervención en *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 227 a 233.
- MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín (1984), *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- MONTERO GIBERT, José Ramón y MORALES, José María (1985), “El sistema parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía: un análisis comparado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 13, pp. 131 a 173.
- MOREIRA, Adriano (1988), “El régimen: presidencialismo del Primer Ministro”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 60-61, pp. 21 a 27.
- MORELL OCAÑA, Luis (1988), *El régimen local español*, Madrid, Civitas.

- MORENO GARCÍA, Antonio (1992), “Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 25, pp. 47 a 83.
- MORETTI, Renato (1992), *Diritto Parlamentare*, junto con MARTINES, T., DE CARO, C. y LIPPOLIS, V., Rímimi, Maggioli Editore.
- MORRISON, Herbert (1964), *Government and Parliament. A survey from the inside*, Londres, Oxford University Press, 3ª edición (1ª edición: 1954).
- MORTATI, Costantino (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, CEDAM, 9ª edición, 2 tomos.
- MUÑOZ ALONSO, Alejandro (1997), “Los medios de comunicación y el control del poder”, *División de poderes. Actas de las Jornadas sobre división de poderes celebradas en Córdoba los días 16, 17 y 18 de mayo de 1996*, Coordinador: Diego Medina Morales, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, pp. 93 a 110.
- MUÑOZ CONDE, Francisco (1995), *Derecho Penal. Parte Especial*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (1999), *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NEIDHART, Roland, MEFFRE, François-Xavier, FOURNIER, Thierry, MORAUX, Jean-Luc y RAMPLIN, François (1992), *Les questions à l'Assemblée Nationale*, París, Assemblée Nationale.
- NEUNREITHER, Karlheinz (1994), “The democratic Deficit of the European Union: towards closer cooperation between the European Parliament and the national parliaments”, *Government and Opposition*, nº 29, pp. 299 a 314.
- NGUYEN HUU, Patrick (1981), “L'évolution des questions parlementaires depuis 1958”, *Revue Française de Science Politique*, volumen 31, nº 1, pp. 172 a 190.

- NIGRO, Mario (1984), “L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali”, *Manuale di diritto pubblico*, al cuidado de Giuliano Amato y Augusto Barbera, Bologna, Il Mulino, pp. 805 a 866.
- NOCILLA, Damiano (1993), “L'informazione e la documentazione parlamentare in Senato: Esperienze e prospettive”, *Assoziatione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Milán, Giuffrè Editore, pp. 245 a 260.
- NORTON, Philip
(1981), *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson.
(1993), “Introduction: Parliament since 1960”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 1 a 22.
(1993a), “Questions and the role of Parliament”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 194 a 207.
(1993b), *Does Parliament matter?*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
(1994), “The Growth of the Constituency Role of the MP”, *Parliamentary Affairs*, volumen 47, nº 4, pp. 705 a 720.
- NÚÑEZ RIVERO, José María Cayetano (1995), “El régimen político francés”, en *Regímenes políticos actuales*, coordinador: Juan Ferrando Badía, Madrid, Tecnos, 3ª edición (1ª edición: 1985), pp. 315 a 366.
- OGG, Frederic Austin (1947), *European Governments and politics*, Nueva York, The Macmillan Company, 2ª edición (1ª edición: 1934).
- OLIVETTI RASON, Nino (1997), “Un semipresidencialismo 'intermitente': il caso irlandese”, *Quaderni Giuridici del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi di Trieste*, nº 3, pp. 167 a 184.
- OLLERO, Andrés (1997), Intervención en *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 211 a 220.

OPPENHEIM, Felix E. (1958), “An Analysis of political control: Actual and potential”, *The Journal of Politics*, volumen XX, pp. 515 a 534.

OPPETIT, Bruno (1974), “Les réponses ministérielles aux questions écrites des parlementaires et l’interprétation des lois”, *Recueil Dalloz Sirey de doctrine, de jurisprudence et de legislation*, I, Chronique XXIII, pp. 107 a 112.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos Gonzalo

(1997), “Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 739 a 770.

(1998), “La flexibilidad de la función parlamentaria de control: *excursus* sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 185 a 210.

ORTÍ BORDÁS, José Miguel

(1997), “Presentación”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 19 a 24.

(1997a), “Consideraciones sobre el control parlamentario”, *Manuel Fraga. Homenaje académico*, Madrid, Fundación “Cánovas del Castillo”, tomo II, pp. 1207 a 1241.

ORTINO, Sergio (1983), “Governo parlamentare ed elezione diretta del Capo dello Stato: il caso austriaco”, *Quaderni Costituzionali*, nº 2, pp. 311 a 322.

OSCHATZ, Georg - Berndt (1995), “¿El Gobierno federal encadenado a los *Länder*? Acerca de la participación del *Bundesrat* en la política europea”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer D’Estudis Autònomic i Locals, volumen II, pp. 979 a 998.

- OSÉS ABANDO, Josu (1998), “Interpelaciones y preguntas: sugerencias para su reforma”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 5, pp. 47 a 72.
- PACE, Alessandro (1973), *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milán, Giuffrè Editore.
- PANDRAUD, Robert (1996), Intervención en debate, *Conference Interparlementaire. Le nouveau rôle des parlements nationaux dans la construction paneuropéenne*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing, pp. 48 a 50.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (1997), “Artículo 20. 3. El control parlamentario de los medios de comunicación del Estado”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigido por Oscar Alzaga Villaamil, Madrid, EDERSA, tomo II, pp. 555 a 572.
- PAREJO FERNÁNDEZ, María Angustias (1997), “Aproximación a la función de control en el Parlamento marroquí”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 839 a 853.
- PAU I VALL, Francesc (1995), Participación en coloquio, *Parlamento y opinión pública*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Madrid, Tecnos, pp. 211 a 226.
- PECES - BARBA MARTÍNEZ, Gregorio
(1997), “El protagonismo del Parlamento”, *Manuel Fraga. Homenaje académico*, Madrid, Fundación “Cánovas del Castillo”, tomo II, pp. 1243 a 1256.
(1999), “Democracia en el Parlamento”, *Abc*, 24 de agosto.
(1999a), “Reivindicación del respeto”, *Abc*, 20 de diciembre.
- PEDONE, Antonio (1975), Intervención en *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 118 a 122.

PEÑA RODRÍGUEZ, Luis DE LA

- (1998), “El control parlamentario del Gobierno en funciones a la luz de la Constitución”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 345 a 350.
- (1998a), *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981 - 1996)*, Granada, Editorial Comares.

PEÑARANDA RAMOS, José Luis (1994), “Información parlamentaria, poderes públicos y sector público”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 37 a 80.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos (1987), *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado-EDERSA, 2ª edición (1ª edición: 1986).

PÉREZ CALVO, Alberto (1978), “Sobre la noción de control y su aplicación al Anteproyecto constitucional”, *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, al cuidado de Manuel Ramírez Jiménez, Barcelona, Editorial Labor, pp. 231 a 245.

PÉREZ FRANCESCH, Juan Luis

- (1991), “El control parlamentario de los medios de comunicación públicos”, *Libertad de Expresión / Anuario 1990*, Barcelona, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 131 a 144.
- (1992), “La reforma del poder ejecutivo en el ordenamiento español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34 (II), pp. 159 a 161.
- (1993), *El Gobierno*, Madrid, Tecnos.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (1997), “Organizaciones de cooperación preferentemente militar”, *Las organizaciones internacionales*, de Manuel Díez de Velasco Vallejo, Madrid, Tecnos, 10ª edición (1ª edición: 1977), pp. 426 a 449.

PÉREZ LUÑO, Antonio - Enrique (1991), *La seguridad jurídica*, Barcelona, Editorial Ariel.

PÉREZ TREMP, Pablo

(1990), “El control parlamentario de la política exterior”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 271 a 286.

(1998), “La integración europea desde la perspectiva constitucional española”, *Pensamiento Constitucional*, nº 5, pp. 47 a 63.

PÉREZ - SERRANO JÁUREGUI, Nicolás

(1989), *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos.

(1990), “Materias secretas y reservadas: ¿Un límite al derecho a la información en el Parlamento?”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 287 a 299.

PERGOLESI, Ferruccio (1968), *Diritto costituzionale*, Padua, CEDAM, 15^a edición (1^a edición: 1962), 2 volúmenes.

PIÑAR MAÑAS, José Luis (1997), “El control parlamentario sobre la Administración institucional”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 489 a 499.

PITARCH I SEGURA, Ismael E.

(1990), “La función de impulso político en los Parlamentos de las comunidades autónomas”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 311 a 335.

(1997), “El parlamento del futuro”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4, pp. 279 a 299.

PITKIN, Hanna Fenichel (1985), *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Traductor: Ricardo Montoro Romero, título original: *The concept of representation*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1967-1972.

- PIZZETTI, Franco (1984), “Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: Riflessioni e interrogativi”, *Quaderni Costituzionali*, nº 2, pp. 243 a 268.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1984), *Lecciones de Derecho constitucional*, volumen I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Traductor: Javier Jiménez Campo, título original: Lezioni di Diritto costituzionale, Roma, Il foro italiano, 1984 (3ª edición).
- PONTIER, Jean - Marie (1982), “Parlement et administration en France”, *Parlement et administration en Europe*, director: Charles Debbasch, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, pp. 125 a 147.
- PORRAS NADALES, Antonio (1981), “Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 19, nueva época, pp. 107 a 134.
- PORRES AZKONA, Juan (1982), “Parlamento y Gobierno en Euskadi”, *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, pp. 167 a 187.
- PORTERO MOLINA, José Antonio
(1981), “La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 24, nueva época, pp. 93 a 141.
(1998), “El control parlamentario del Gobierno”, *La división de poderes: El poder legislativo*, editor: Antoni Monreal, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials y Universitat de Lleida, pp. 45 a 68.
- POSADA, Adolfo
(1930), *El régimen constitucional. Esencia y forma, principios y técnica*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez.
(1934), *La crisis del Estado y el Derecho Político*, Madrid, Universidad Central (Cátedra de Valdecilla).

- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, José Luis (1997), “La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno”, *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, nº 14, pp. 87 a 116.
- PREDIERI, Alberto (1975), “Replica”, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, director: Alberto Predieri, Milán, Edizioni di Comunità, pp. 219 a 247.
- PRÉLOT, Marcel y BOULOUIS, Jean (1990), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 11ª edición.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (1999), “Sistema de partidos y control parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 46, pp. 91 a 109.
- PUNSET BLANCO, Ramón (1985), “El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el Derecho español”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 5, pp. 35 a 94.
- QUIJANO GONZÁLEZ, Jesús (1999), Participación en Mesa redonda: “La vida parlamentaria en la realidad”, relator: Juan Fernando Durán Alba, *Derecho Público de Castilla y León*, coordinador: Javier García Roca, Valladolid, Universidad de Valladolid, pp. 637 a 641, 645 y 646.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás (1989), “El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 18, pp. 119 a 169.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel
(1979), “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 11, pp. 5 a 36.
(1999), “La democracia que viene”, *El País*, 16 de noviembre.
- RASTROLLO ROJAS, José Manuel (1997), “El Parlamento y los medios de comunicación. Una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario”, *VI*

Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 875 a 892.

RAUINO, Tapio (1996), "Parliamentary questions in the European Parliament: representation, information and control", *The Journal of Legislative Studies*, volumen 2, nº 4, pp. 356 a 382.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín María (1993), "La protección penal de los derechos de las minorías políticas en los Ayuntamientos", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 37, pp. 271 a 281.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1984), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española, 20ª edición, 2 tomos.

REBOREDO I CIVEIRA, Rosa (1998), "Más allá del control parlamentario, el impulso político", *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 303 a 329.

RECCHIA, Giorgio

(1979), *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Nápoles, Casa Editrice Eugenio Jovene.

(1984), "Información parlamentaria y garantías fundamentales", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 40, pp. 9 a 24.

RENOUX, Thierry S. y VILLIERS, Michel DE (1994), *Code Constitutionnel commenté et annoté*, París, Éditions Litec.

RESCIGNO, Giuseppe Ugo

(1967), *La responsabilità politica*, Milán, Giuffrè Editore.

(1990), *Corso di Diritto pubblico*, Bolonia, Zanichelli, 3ª edición (1ª edición: 1979).

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel

(1988), “El Gobierno en funciones”, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, volumen II, pp. 1501 a 1523.

(1990), “Función jurisdiccional y control político. ¿Hacia una responsabilidad política del juez?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 29, pp. 117 a 142.

REY - DEBOBE, Josette y GAGNON, Gilbert (1984), *Dictionnaire des anglicismes (les mots anglais et américains en français)*, Montreal, Le Robert, 30ª edición.

RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa

(1989), “Las Preguntas parlamentarias en los Parlamentos Autonómicos”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 15, pp. 689 a 699.

(1994-1995), “El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9 / 10, pp. 245 a 263.

RÍOS RULL, Fernando (1997), “Nota sobre el control - responsabilidad parlamentario sobre los miembros del Gobierno en el ordenamiento canario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 725 a 737.

RIPOLLÉS, María Rosa (1978), “La regulación vigente de las relaciones legislativo - ejecutivo (la ley de 17 - 11 - 77 y los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de 13 y 14 - 10 - 77)”, *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, al cuidado de Manuel Ramírez Jiménez, Barcelona, Editorial Labor, pp. 194 a 204.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LÓPEZ ESCUDERO, Manuel (1997), “Estructura institucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea”, *Las organizaciones internacionales*, de Manuel Díez de Velasco Vallejo, Madrid, Tecnos, 10ª edición (1ª edición: 1977), pp. 492 a 514.

RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge

(1981), “El Poder Judicial como límite de la potestad de control de las Cortes Generales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, pp. 51 a 69.

(1996), *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos.

ROIG, Charles (1965), “L’*évolution du Parlement en 1959*”, *Études sur le Parlement de la Ve République*, junto con Éliane GUICHARD-AYOUB y Jean GRANGÉ, París, Presses Universitaires de France, pp. 43 a 166.

ROSSANO, Claudio (1972), *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Nápoles, Casa Editrice Eugenio Jovene.

ROUSSELLIER, Nicolas (1997), *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

RUBIO LLORENTE, Francisco

(1990), Intervención en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 384 a 389.

(1993), “Control y Autonomías”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 259 a 263.

(1993a), “El control parlamentario”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 241 a 258.

(1993b), “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 265 a 279.

(1993c), “Los poderes del Estado”, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 193 a 219.

(1998), ver ENTREVISTA 1.

RUIZ ROBLEDO, Agustín (1998), Intervención en coloquio, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 106 y 107.

SÁINZ MORENO, Fernando

- (1976), *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, Civitas.
- (1991), “Secreto e información en el Derecho Público”, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, coordinador: Sebastián Martín - Retortillo, Madrid, Civitas, tomo III, pp. 2863 a 2981.
- (1994), “Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras”, *Cuadernos y Debates*, nº 52, pp. 81 a 90.
- (1997), “Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 53 a 63.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro

- (1983), “El Ejecutivo: Relaciones con el Parlamento”, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, Instituto Vasco de Estudios de Administración Pública, tomo II, págs. 1223 a 1287.
- (1995), *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2ª edición (1ª edición: 1988).

SALAZAR LARRACOECHEA, Adrián (1999), “Necesidad de reformas”, *El País*, 18 de agosto.

SALMONI, Fiammetta (1992), “La natura giuridica della mozione di fiducia e di sfiducia costruttiva nei recenti dibattiti costituzionali in Spagna”, *Quaderni Costituzionali*, nº 1/1992, pp. 125 a 135.

SALVI, Luciano (1957), *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Milán, Giuffrè Editore.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis

- (1960), “Gobierno y responsabilidad”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 113-114, pp. 35 a 63.
- (1978), “El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión”, *El control parlamentario del*

Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español), al cuidado de Manuel Ramírez Jiménez, Barcelona, Editorial Labor, pp. 177 a 182.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1995), “Las Cortes Generales”, *Sistema Político Español*, coordinadora: Paloma Román, Madrid, McGraw - Hill, pp. 83 a 109.

SÁNCHEZ FÉRRIZ, Remedio

(1990), “El control parlamentario de las RTV públicas en España”, *Las radiotelevisiones en el espacio europeo*, Valencia, pp. 99 a 109.

(1993), “Teoría y realidad de las instituciones constitucionales italianas”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 13, pp. 17 a 48.

(1995), “Estructura e instituciones constitucionales”, *Regímenes políticos actuales*, coordinador: Juan Ferrando Badía, Madrid, Tecnos, pp. 404 a 431.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997), “Siete tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Madrid, Tecnos, volumen II, pp. 1319 a 1332.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar (1997), “La articulación del control parlamentario y del control político - electoral a través de la noción de responsabilidad política difusa”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 631 a 655.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (1997), *La oposición parlamentaria*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados.

SANTAMARÍA DE PAREDES, Vicente (1909), *Curso de Derecho político según la Filosofía política moderna, la Historia general de España y la legislación vigente*, Madrid, 8ª edición (1ª edición: 1882).

SANTAMARÍA OSSORIO, Julián (1997), “Democracia parlamentaria y sistemas de partidos”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 173 a 180.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1997), “La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 455 a 475.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando

(1978), “Las preguntas, instrumento parlamentario de control”, *Documentación Administrativa*, nº 178, pp. 49 a 87.

(1982), *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, EDERSA.

(1985), “Artículo 101”, *Comentarios a la Constitución*, director: Fernando Garrido Falla, Madrid, Civitas, 2ª edición (1ª edición, 1980), pp. 1410 a 1414.

(1987), “La función de control y la ciencia del derecho constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 12, pp. 219 a 241.

(1989), *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema.

(1990), *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa - Calpe.

SANTOS CANALEJO, Eugenio DE (1997), “Bicameralismo y control parlamentario”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 179 a 195.

SANZ FERNÁNDEZ, Javier (1997), “El déficit democrático en la Unión Europea: El papel del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4 extraordinario, pp. 317 a 367.

SARAZÁ PADILLA, Rafael (1996), “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial”, *Jueces y Política. XI Congreso de Jueces para la Democracia*, Santander, Secretariado de Jueces para la Democracia.

SARTORI, Giovanni

(1963), “Dove va il Parlamento?”, *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, director: Giovanni Sartori, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, parte cuarta, pp. 279 a 386.

- (1996), *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bolonia, Il Mulino, 2ª edición (1ª edición: 1995), título original: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994, traductores: Oreste Massari y Aldo Di Virgilio.
- SCHMITT, Carl (1934), *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, traductor: Francisco Ayala, nueva edición (1ª edición: 1927).
- SEDGEMORE, Brian (1980), *The secret Constitution. An analysis of the political establishment*, Londres, Hodder and Stoughton.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther (1999), “El concepto de «interés general» en la Ley 21/1997, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos”, *Iusport. El web jurídico del Deporte*, <http://www.iusport.es/opinion/seijas.htm>, consultado el 5 de marzo de 1999.
- SHELL, Donald (1993), “Questions in the House of Lords”, *Parliamentary Questions*, editado por Mark Franklin y Philip Norton, Oxford, Clarendon Press, pp. 150 a 175.
- SICARDI, Stefano (1984), *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milán, Giuffrè Editore.
- SILVA OCHOA, Juan Carlos DA (1990), “El derecho de los parlamentarios a la documentación”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 19, pp. 7 a 41.
- SILVESTRO, Massimo (1995), “Modifications des procédures législatives à la suite du Traité sur l’Union Européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 386, pp. 169 a 173.
- SIRONI MARIOTTI, Michela (1978), *Il Parlamento Europeo. La sua elezione. I suoi poteri*, Milán, Pan Editrice.

- SOLÉ TURA, Jordi (1990), Intervención en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editor: Ángel Garrorena Morales, Madrid, Tecnos, pp. 379 a 383.
- SOLÉ TURA, Jordi y APARICIO PÉREZ, Miguel A. (1984), *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José
(1991), “Algunas consideraciones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 71, pp. 87 a 109.
(1998), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mc Graw Hill.
- SORIANO DÍAZ, Ramón Luis (1999), “Parlamento y derechos fundamentales”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 46, pp. 59 a 90.
- SPAGNA MUSSO, Enrico (1992), *Diritto costituzionale*, Padua, Cedam.
- SPERANZA, Edoardo (1969), “Gruppi parlamentari e funzione di controllo”, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milán, Giuffrè Editore, volumen II, pp. 279 a 283.
- STEFFANI, Winfried (1989), “Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle”, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, director: Hans - Peter Schneider y Wolfgang Zeh, Berlín, editor: Walter de Gruyter, pp. 1325 a 1367.
- STERN, Klaus (1997), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, Múnich, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- STOUT, Hiram Miller (1953), *British Government*, Nueva York, Oxford University Press.
- STURLESE, Laura (1979), “Evoluzione storica degli atti di indirizzo e di controllo nel Parlamento italiano”, *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, Re-*

golamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura, Milán, Giuffrè Editore, pp. 549 a 555.

SUBIRATS I HUMET, Joan (1988), “Impuls i control de l’acció política i de Govern”, *Comentaris sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, volumen III, pp. 247 a 267.

SUBIRATS I HUMET, Joan y VINTRÓ CASTELLS, Joan (1981), “El Parlamento de Cataluña y su función de impulso político”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 23, pp. 185 a 209.

SUSTACHA DUÑABEITIA, Cristina (1996), “El control externo de las sociedades públicas vascas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 44 (I), pp. 267 a 284.

THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY, (1989), Oxford, Oxford University Press, 2ª edición, 20 volúmenes.

TIXIER, Gilbert (1970), “L’article 1649 quinquies E du code général des impôts”, *Recueil Dalloz Sirey de doctrine, de jurisprudence et de législation*, I, Chronique XXI, pp. 97 a 100.

TODD, Alfeo (1886), “Il governo parlamentare in Inghilterra. Sua origine, svolgimento ed azione pratica”, *Biblioteca di Scienze Politiche*, director: Attilio Brunialti, Turín, Unione Tipografico Editrice, volumen III.

TOMÁS VILLARROYA, Joaquín (1963), “Los orígenes del control parlamentario en España”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 132, pp. 103 a 144.

TORRES DEL MORAL, Antonio

(1982), “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, *Revista de Derecho Político*, nº 14, pp. 7 a 30.

(1997), “Cortes Generales y centralidad política”, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz - Rico*, Madrid, Tecnos, volumen II, pp. 1057 a 1081.

- (1998), *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 4ª edición (1ª edición: 1985).
- TORRES MURO, Ignacio
- (1984), “Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 12, pp. 153 a 167.
- (1998), *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- TOSI, Silvano (1974), *Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè Editore.
- TOVAR VICENTE, José (1997), “El parlamentarismo”, *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4, pp. 413 a 441.
- TRENTO BALDINI, Emilia (1968), “La funzione ispettiva e il rapporto Parlamento - Governo”, *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Secretariato Generale della Camera dei Deputati, pp. 615 a 646.
- TRIBONDEAU, Jean François (1985), “A propos des questions écrites”, *Colloque de l'Association française de science politique et de Pouvoirs, 21-22 novembre 1985*, tomado de la reproducción parcial de CHANTEBOUT (1998a: 20).
- TUCCARI, Emanuele (1971), “Della nuova funzione di indirizzo e controllo del Parlamento”, *Democrazia e diritto*, números 1 - 2, pp. 35 a 40.
- TURPIN, Colin (1990), *British Government and the Constitution. Text, cases and materials*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 2ª edición (1ª edición: 1985).
- VALLÈS CASADEVALL, Josep M. y BOSCH GUARDELLA, Agustí (1997), *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel.

VANOSI, Jorge Reinaldo

- (1992), “El poder de investigación del Congreso Nacional”, *Foro Político. Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, v. VI, pp. 19 a 58.
- (1996), “Congresos y Parlamentos”, *Cuadernos y Debates*, nº 64, 1996, pp. 139 a 153.

VEGA GARCÍA, Pedro DE

- (1985), “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 43, pp. 45 a 65.
- (1985a), “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 44, pp. 25 a 45.
- (1995), “La función legitimadora del Parlamento”, *Parlamento y opinión pública*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Madrid, Tecnos, pp.229 a 240.
- (1996), Prólogo a *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*, editor: Antonio de Cabo de la Vega, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (1997), “Parlamento y opinión pública”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 181 a 187.
- (1998), “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 100, pp. 13 a 56.
- (1998a), “Artículo 80. Las sesiones plenarias de las Cámaras”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, EDERSA, director: Óscar Alzaga Villamil, pp. 797 a 815.
- (1998b), “Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual”, *La división de poderes: El poder legislativo*, editor: Antoni Monreal, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials y Universitat de Lleida, pp. 11 a 43.
- (1999), “De jueces y políticos”, *Abc*, 4 de diciembre.
- (2000), “Mundialización y Estado”, *Abc*, 4 de febrero.

VELU, Jacques (1998), “Enquêtes parlementaires et droits de l'homme”, *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, nº 2, pp. 105 a 124.

VERA SANTOS, José Manuel (1998), “El control en amparo de las Resoluciones parlamentarias”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, 1998, pp. 27 a 53.

VERGOTTINI, Giuseppe

- (1979), “La forma de gobierno de oposición garantizada”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 9, pp. 5 a 41.
- (1985), “Les investigations des commissions parlementaires en Italie”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, pp. 37 a 51.
- (1987), *Diritto costituzionale comparato*, Padua, CEDAM, 2ª edición (1ª edición: 1981).
- (1987a), “Balance y perspectivas del Derecho Constitucional Comparado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, pp. 165 a 221.
- (1997), “La función de control en los parlamentos de fin de siglo”, *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del Control parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pp. 25 a 52.

VIGILANTE, Riccardo (1994), “Dallo Statuto Albertino al Parlamento Repubblicano”, *Per una storia delle istituzioni parlamentari*, al cuidado de Guido D'Agostino, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 383 a 431.

VILAS NOGUEIRA, José (1997), “Influencia de los medios audiovisuales en el rol del Parlamento”, *El Parlamento a debate*, editor: Manuel Ramírez Jiménez, Madrid, Editorial Trotta, pp. 155 a 171.

VIRGA, Pietro (1948), *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milán, Giuffrè Editore.

VÍRGALA FORURIA, Eduardo

- (1988), *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (1988a), “Los orígenes en Inglaterra de la responsabilidad parlamentaria del Gobierno y de los votos de censura”, *Revista de Derecho Público*, nº 112-113, segunda época, pp. 743 a 768.
- (1993), “Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas”, *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 3, pp. 73 a 95.

VISIEDO MAZÓN, Francisco Joaquín

(1997), *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones. Dirección General del Senado.

(1998), Intervención en coloquio, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 278 y 279.

VITORINO, António (1988), “El control parlamentario del Gobierno”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, nº 60-61, pp. 353 a 371.

WESTLAKE, Martin (1994), *A modern guide to the European Parliament*, Londres, Printer Publishers.

WHITE, Albert Beebe (1908), *The making of the English Constitution 449 - 1485*, Londres, G. P. Putnam's sons.

WIBERG, Matti y KOURA, Antti (1994), “The logic of parliamentary questioning”, *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, editor: Matti Wiberg, Helsinki, The Finnish Political Science Association, pp. 19 a 43.

WILDING, Norman y LAUNDY, Philip (1972), *An Encyclopedia of Parliament*, Londres, Cassell, 4ª edición (1ª edición: 1958).

WILSON, Woodrow (1922), *El Estado. Elementos de política histórica y práctica*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 2ª edición española, dos tomos, traductor: Adolfo Posada, título original: *The State, Elements of historical and practical politics*.

WISEMAN, H. V. (1958-1959), “Private Members' opportunities and Standing Order nº 9”, *Parliamentary Affairs*, pp. 377 a 391.

Bibliografía

YANES HERREROS, Aureliano (1998), “Mociones, interpelaciones y preguntas”, *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Le-trados de Parlamentos*, coordinador: Francesc Pau i Vall, Pamplona, Editorial Aranzadi, pp. 255 a 268.