

LAS PREGUNTAS, INSTRUMENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL

Por FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.—II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN.—III. CONCEPTO Y ELEMENTOS: 1. Concepto. 2. Objeto. 3. Elemento teleológico. 4. Sujeto activo. 5. Sujeto pasivo. 6. Forma.—IV. DIFERENCIAS CON LA INTERPELACIÓN.—V. NATURALEZA.—VI CLASES—VII. REFERENCIA A SU REGULACIÓN Y PROBLEMAS EN EL DERECHO COMPARADO: 1. Inglaterra. 2. Francia. 3. República Federal Alemana. 4. Bélgica. 5. Italia. 6. Parlamento Europeo.—VIII. DERECHO ESPAÑOL: 1. Antecedentes y evolución. 2. Situación actual.

I. Introducción: Las funciones parlamentarias

Resulta acostumbrada la división de las funciones del Parlamento en tres grandes bloques principales relativos, respectivamente, a la función legislativa, la función financiera y la función de control del ejecutivo, a los que eventualmente pueden añadirse otras funciones de segundo orden, como la jurisdiccional (1).

La legislativa ha sido considerada tradicionalmente como función principal de las Cámaras, hasta el punto de que en el siglo XIX muchas veces se identificaba Poder legislativo con Parlamento. Esta equiparación resulta desafortunada, pues ni en sus

(1) Cfr. NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976. UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Parlements*. París, 1966.

orígenes ni en la pasada centuria, ni en los tiempos actuales, el Parlamento se ha limitado a una función normativa.

Al contrario, esta función surge históricamente sobre la base de otra anterior, la aprobatoria de gastos e ingresos del Príncipe, esto es, empleando un lenguaje más moderno, sobre la función presupuestaria. Al principio, siglos XIII y XIV, las asambleas estamentales a cambio de la concesión de subsidios obligaban a los monarcas al establecimiento de una serie de medidas. Posteriormente, ya no se limitaban a una negociación con vistas a que éstos aprobaran ciertas disposiciones, sino que pasaron a establecerlas directamente. Al consentir determinadas prestaciones y tributos en favor de los Príncipes, estas Cámaras y Parlamentos bajomedievales se reservaron facultades para establecer leyes, fueros y ordenamientos, o, al menos, para acceder a la modificación de los que estuviesen vigentes. Es así como surge la función normativa del Parlamento, que, por tanto, aparece íntimamente vinculada a la función presupuestaria o financiera (2), hasta el punto de que en términos históricos sólo se la puede concebir sobre la condición de la previa existencia de esta última. Resulta adecuado, por consiguiente, rechazar la ecuación Parlamento-institución legislativa.

En cambio, es forzoso admitir que durante el siglo XIX y parte del actual, la función más característica de los Parlamentos ha sido la legislativa. Ello resultó ser consecuencia de una estricta interpretación del principio de la separación de poderes, al determinar que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al Parlamento, mientras que el ejecutivo sólo podía asumir la aplicación de las mismas. Además, durante este período histórico las leyes nacían con vocación de permanencia o, al menos, de estabilidad, lo cual influía indudablemente en el prestigio y *auctoritas* de la ley. El establecimiento del estado social de derecho produjo una alteración en esta situación (3). Por un lado, se hizo necesario traspasar con carácter creciente atribuciones normativas al ejecutivo, bien mediante el desarrollo de

(2) Sobre esta función parlamentaria, cfr. IGNACIO BAYÓN MARINÉ: *Aprobación y control del gasto público*. Madrid, 1972.

(3) Cfr. M. GARCÍA-PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, 1977, pp. 61 y ss.

una amplia potestad reglamentaria en el Gobierno, bien mediante la aprobación de disposiciones administrativas con rango de ley (decretos-leyes y decretos-legislativos). Por otro lado, las cada vez más numerosas reivindicaciones del cuarto estado, así como las modificaciones de las estructuras sociales, exigieron un continuo cambio en numerosos sectores del ordenamiento jurídico. Resultado de todo ello fue que la función normativa dejó de ser atributo exclusivo y característico del Parlamento para trocarse en materia compartida con el ejecutivo, y que la movilidad de las leyes determinó el carácter coyuntural de las mismas, y, por ende, su menor consideración y estima sociales. Además, el ejecutivo ha ido ganando posiciones a las Cámaras, incluso en el ámbito normativo reservado a estas últimas. Estos hechos son algunos de los que han determinado la crisis de la institución parlamentaria (4).

Ahora bien, en una búsqueda de adaptación a las nuevas circunstancias y de mantenimiento de su peso político, el Parlamento ha neutralizado, al menos en parte, su pérdida de facultades legisladoras alzaprímado su función de control del ejecutivo. Ha transferido una serie de competencias al Gobierno, pero, en cuanto institución representativa de la voluntad popular, se ha visto llamado a acentuar su rol fiscalizador para que las competencias transferidas no sean ejercidas de forma arbitraria u opuesta a los intereses generales. Es así como la función fiscalizadora o de control ha servido para contrarrestar esa disminución de atribuciones normativas, llegando incluso a convertirse en la función más característica y que define mejor a los Parlamentos de nuestros días.

La función de control no resulta de fácil delimitación frente a las funciones legisladora y financiera. Y ello porque numerosas competencias incluidas en estas últimas funciones sirven de modo idóneo como medio de control. Así, la aprobación del presupuesto de gastos y de los diversos tributos puede suponer un importante condicionamiento de la actividad del ejecutivo según se dispongan mayores o menores recursos. El establecimiento de una nueva ley puede significar también una limitación del campo

(4) Cfr. CHANDERNAGOR: *Un Parlement pour quoi faire?* Gallimard, 1967.

de actuación del Gobierno, ya que en virtud del principio de legalidad, éste se verá obligado a realizar sólo aquello que la propia ley autoriza, con lo cual el Parlamento, en cuanto dador de esa ley, podrá dirigir su conducta.

Puede decirse por ello que existe una interdependencia y una intercambiabilidad de las funciones parlamentarias. Estas características explican que algunos autores, como Biscaretti di Ruffia (5), cataloguen directamente como manifestaciones del control parlamentario la aprobación de la Ley de Presupuestos y la verificación de la Cuenta del Estado. Por su parte, Pérez Serrano (6) distingue entre medios indirectos y medios directos de ejercitar la función fiscalizadora. Entre los indirectos incluye a las Comisiones permanentes, la aprobación del presupuesto, la presentación de proposiciones de ley, el examen de la Cuenta General del Estado y la petición de envío de un expediente administrativo. Todos ellos, si bien no tienen como finalidad inmediata fiscalizar al ejecutivo, de hecho se usan también a este respecto, confirmando así la consideración expuesta. El autor citado reserva la calificación de procedimientos directos para aquellos en que el fin de fiscalización se presenta *prima facie*, como son los ruegos y preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación. En el mismo sentido amplio, K. Loewenstein (7) incluye como controles del Parlamento sobre el Gobierno el rechazo de un proyecto legislativo debido a éste, la negativa a una autorización monetaria, las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, la no ratificación de tratados internacionales firmados por el ejecutivo, la confirmación de ciertos nombramientos hechos por el presidente (caso del Senado de los Estados Unidos) y, en general, los debates en sesiones plenarias y en comisiones.

De todo lo anterior se deduce que la expresión «medios parlamentarios de control» o «de fiscalización del ejecutivo» tiene una cierta dosis de ambigüedad. Esta falta de concreción es lo que ha determinado que ciertos sectores doctrinales busquen una

(5) *Derecho constitucional*. Madrid, 1973. pp. 404 y ss.

(6) *Op. cit.*, pp. 812-815.

(7) *Teoría de la Constitución*. Barcelona, 1976, pp. 261 y ss.

nueva tipificación de tales instrumentos a la hora de estudiar su naturaleza jurídica. Sobre este punto se volverá posteriormente. Baste ahora dejar constancia del mismo, al tiempo que se acepta—provisionalmente al menos—la referida expresión, tanto por lo generalizado de su uso como porque manifiesta mínimamente la idea que encierra.

Lo que importa en este momento destacar es 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, objeto del presente estudio, que no pretende ser agotador, sino simplemente servir de avanzadilla en el tema.

Tienen las preguntas, en cuanto mecanismo de control, una importancia creciente. Baste señalar a este respecto que, como indica M. Ameller (8), es en la extensión de sus medios de control como se mide hoy la fuerza de las asambleas parlamentarias. Dadas las nuevas atribuciones legislativas del Gobierno, el incremento de los medios de control de las asambleas y la mejora de los procedimientos que permitan ejercerlos, constituyen actualmente la principal salvaguardia de la institución parlamentaria. En esta perspectiva las cuestiones toman un relieve particular al establecer un diálogo entre Gobierno y Cámaras. También H. Finer (9) pone de manifiesto la importancia de las preguntas cuando dice—si bien refiriéndose al Parlamento británico—que las mismas «se hacen ante toda la asamblea de la Cámara y no en el reservado de las habitaciones de los comités... Hay algo dramático, así como una cierta confraternidad. Es el centro de la gran investigación de la nación».

II. Origen y evolución

Como buen número de instituciones de derecho parlamentario las preguntas tienen su origen histórico en Gran Bretaña (10). El *question time* ha ido evolucionando progresivamente hasta

(8) *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*. París, 1964, p. 9.

(9) *Teoría y práctica del Gobierno moderno*. Madrid, 1964, p. 650.

(10) UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Op. cit.*, p. 337.

convertirse en una figura de uso generalizado y de importancia creciente como instrumento de control.

Es el 9 de febrero de 1721 cuando en la Cámara de los Lores se produce la primera pregunta parlamentaria, al intervenir el parlamentario autor de la misma para pedir información al Gobierno y no para formular una moción (11). En 1783 el *speaker* de la Cámara de los Comunes reconoce el derecho de los miembros de la Cámara a formular preguntas al Gobierno. El 28 de noviembre de 1803 constituye una fecha importante en la materia que estamos considerando, en cuanto que se presentaron por vez primera dos preguntas que versaban sobre temas diferentes y que fueron desarrolladas sucesivamente. Esta innovación supuso un decisivo avance en la institucionalización del procedimiento. Sin embargo, I. Jennings (12) considera que esta práctica no se consolida suficientemente hasta después de 1832.

Indica Ameller (13) que la edad de oro de las preguntas arranca a partir de 1848, gracias a la desaparición progresiva de las peticiones que dirigían los particulares a sus representantes en el Parlamento. Estas peticiones llegaron a ser tan numerosas que impedían a la Cámara de los Comunes ocuparse de sus tareas legislativas, por lo que se hizo necesario establecer una serie de restricciones a las mismas. Fue así como las preguntas, que no estaban afectadas por estas limitaciones, sustituyeron progresivamente a las peticiones como medio de información y control al servicio de los Comunes.

En Francia, las preguntas se desarrollan a partir de 1870. Se recogen formalmente en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Ello constituye, a juicio de E. Pierre (14), una consecuencia de la introducción en la Francia de la Tercera República del régimen parlamentario. Desde entonces, el sistema de preguntas en el vecino país no ha logrado encontrar, como advierte Ameller (15), su equilibrio y se caracteriza por la diversidad de procedimientos que se han ido sucediendo. Inclu-

(11) Cfr. M. AMELLER: *Op. cit.*, p. 10.

(12) *Parliament*. Cambridge, 1961.

(13) *Op. cit.*

(14) *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*. París, s. f., pp. 783 y ss.

(15) *Op. cit.*, p. 10.

so, como se verá posteriormente, algunas de las regulaciones de las preguntas rompen los moldes clásicos y que la naturaleza de las mismas aconseja.

El Parlamento belga, por su parte, fue uno de los primeros en utilizar el recurso de las preguntas (16). Una de las características de su desarrollo es que desde finales del siglo XIX las preguntas escritas han sustituido en importancia a las preguntas orales.

En nuestro país, las Cortes ven aparecer por primera vez las preguntas en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847 (arts. 161 y 162). Puede decirse que su evolución se caracteriza por una tendencia a lograr una regulación más depurada de esta figura. En efecto, en los primeros momentos no hay disposición que obligue de forma precisa al Gobierno a contestar, sino que, antes al contrario, se le otorga a éste la facultad de negarse a ello (así el artículo 145 del Reglamento de 1867 disponía que el Gobierno dirá si tiene o no inconveniente en contestarlas). Se admitía también la posibilidad de presentar una interpelación como consecuencia de una pregunta (17). Estos extremos que no encajaban perfectamente con el carácter de las preguntas fueron abandonados progresivamente.

III. Concepto y elementos

1. CONCEPTO

Muchas veces el concepto de pregunta parlamentaria se construye con una mera traslación del significado vulgar de pregunta. Se habla así de acto de inquirir sobre algo. Sin embargo, esta postura es imprecisa. Resulta conveniente buscar un concepto técnico-jurídico en el que se encuentren condensados los rasgos esenciales de esta figura parlamentaria.

En este sentido, siguiendo a I. BUCCISANO (18), podemos definir la pregunta parlamentaria como una demanda puntual, concre-

(16) Cfr. AMELLER: *Op. cit.*, p. 197.

(17) Cfr. artículo 161 del Reglamento de 1847, artículo 145 del Reglamento de 1867, artículo 123 del Reglamento de 1873, artículo 171 del Reglamento de 1918.

(18) *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*. Milán, 1909, p. 5.

ta, particularmente idónea —por su propia estructura— para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública.

2. OBJETO

Supone, por tanto, una cuestión que versa sobre un punto concreto y determinado de la acción del ejecutivo y cuyo fin inmediato es obtener información. Sin embargo, esta concreción del tema objeto de la pregunta no ha de significar sinónimo de particularidad. 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. Las preguntas, aun incidiendo sobre puntos precisos, han de referirse a materias que directa o indirectamente, al menos, tengan una trascendencia social. Una correcta utilización de este instrumento exige, por tanto, que no se emplee sobre objetos de interés puramente particular. Esta vinculación de las preguntas a materias de relieve general es uno de los factores explicativos de su actual importancia en la vida parlamentaria. En este sentido, Burdeau (19) señala cómo la eficacia de las preguntas depende, entre otros elementos, del objeto en vista del cual se utilizan.

Puede señalarse que un buen modelo de la concreción de las preguntas lo constituyen los artículos 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1867, y 125 del Reglamento Interino de las Cortes Constituyentes de 1873, en cuanto preceptuaban que las mismas serían concretas, breves y precisas.

3. ELEMENTO TELEOLÓGICO

En la definición señalada se observa cómo el fin de las preguntas es procurar un medio de información a los parlamentarios. Sin embargo, este elemento teleológico ha de entenderse dentro de sus justos límites. Como indica Tossi (20), este reque-

(19) *Traité de Science Politique*, t. IX. París, 1976, p. 418.

(20) *Diritto parlamentare*. Milán, 1974, p. 342.

rimiento de noticias o de información significa sólo que las preguntas no determinan por sí mismas ningún juicio político. Las preguntas no llevan aparejada ninguna sanción política directa. Sin embargo, pueden utilizarse, y de hecho se utilizan, con fines de fiscalización del Ejecutivo. Ambos fines son perfectamente compatibles entre sí, e incluso, se implican. Ocurre, sin embargo, que lo que realmente caracteriza hoy día a este fenómeno rogatorio es que se ha transformado en uno de los medios más idóneos de control al servicio de las asambleas. Dado que sobre este punto volveremos posteriormente al tratar de la naturaleza de las preguntas, puede abordarse a continuación el estudio de otro de los elementos de este instrumento.

4. SUJETO ACTIVO

Sujeto activo de estas cuestiones son los diputados considerados individualmente. Tanto en su origen como en su regulación actual en el panorama del Derecho comparado están previstas como instrumentos dejados a la iniciativa de los parlamentarios. Con esta nota, las preguntas, al igual que las interpelaciones, se diferencian también de otras figuras e instituciones del Derecho parlamentario, donde se asiste a un progresivo predominio de los grupos parlamentarios (21) en detrimento de los representantes aisladamente considerados. Cabe preguntarse si es acertada esta solución. La respuesta entendemos que ha de darse en sentido resueltamente afirmativo. Bien es verdad que a través de las preguntas e interpelaciones se han cometido excesos al utilizarlos para objetivos no conformes con su naturaleza. Sin embargo, la solución a estas posibles exorbitancias no ha de venir a través del otorgamiento de nuevas atribuciones a los grupos parlamentarios que cercenen las pocas facultades que aún quedan en manos de cada uno de los parlamentarios. En caso contrario, podríamos asistir a un eclipse definitivo del principio de prohibición del mandato imperativo. Por ello, ha de insistirse en la conveniencia, o mejor, en la necesidad del mantenimiento de la situación actual. Es propio de los ordenamien-

(21) UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Op. cit.*, p. 113.

tos democráticos reservar un mínimo de facultades en favor de las posiciones individuales. Incluso, como señala Buccisano (22), las preguntas y las interpelaciones son realmente los únicos medios de que disponen los miembros de la propia mayoría parlamentaria para asumir una autónoma posición política. En este sentido, puede señalarse cómo algunas Constituciones han consagrado la solución referida. Tal es el caso de la Constitución francesa de 1958, que en su artículo 48 se refiere a las preguntas de los miembros del Parlamento.

5. SUJETO PASIVO

Sujeto pasivo de las preguntas es el Gobierno o alguno de sus componentes (23). Señala Tossi (24) que destinatario de estas interrogaciones no puede ser más que el Gobierno como órgano constitucional político y como ente exponente y responsable de la Administración Pública. Han de desecharse, por tanto, aquellas preguntas dirigidas a otros órganos constitucionales distintos: Jefe del Estado, Tribuna Constitucional y Tribunales ordinarios y administrativos. También E. Taylor (25), por su parte, pone de relieve que el tema objeto de una pregunta en el Parlamento británico ha de ser una cuestión de la que el Gobierno es responsable, y que la misma ha de dirigirse necesariamente al ministro responsable. Obviamente nos estamos refiriendo —como en las otras partes de este estudio— a las preguntas formalmente formuladas en Pleno o en Comisión, no a las que se pueden efectuar por los parlamentarios en los procedimientos de encuesta o investigación con que cuentan las modernas Cámaras, y que pueden tener por sujetos pasivos a otras autoridades administrativas e incluso a particulares.

(22) *Op. cit.*, pp. 91 y ss.

(23) Véase en este sentido el artículo 133 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, artículos 74 y 76 del Reglamento del Senado, artículo 111 del Reglamento del Bundestag (RFA), artículo 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Italia, artículo 145 del Reglamento del Senado (Italia), artículo 71 del Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica, artículo 32 del Reglamento del Senado de Bélgica.

(24) *Op. cit.*, p. 342.

(25) *The House of Commons at Work*. Baltimore, 1963, p. 109.

Ahora bien, el hecho de que las preguntas tengan por destinatarios a los miembros del Gobierno no significa que no puedan incidir sobre otras materias distintas de las que forman la competencia estricta del mismo. Dado que otros órganos inferiores resultan responsables ante el Gobierno, es por lo que éste puede ser interrogado sobre competencias y actuaciones de aquéllos, siempre que las mismas tengan, naturalmente, el suficiente relieve e interés público.

En base a lo anterior, puede considerarse que el vigente Reglamento provisional del Senado español, que continúa la tendencia de otros Reglamentos pretéritos (26), constituye una cierta excepción al comentado principio, ya que en su artículo 129 prevé que las preguntas se dirijan a la Mesa de la Cámara, amén de al Gobierno, disponiendo el artículo 130 que las dirigidas a la Mesa sean contestadas por los miembros de ésta que la misma designe. Indudablemente, esta modalidad de preguntas se presenta más como un medio de información que como un instrumento de control y con ello se diferencia del resto de las preguntas, que, como ya se ha señalado, tienen en los tiempos actuales un predominante carácter fiscalizador.

Otra excepción a la regla señalada la encontramos en el Parlamento Europeo, cuyo Reglamento (27), en su artículo 45, dispone que las preguntas pueden ser dirigidas a la Comisión, al Consejo y a los Ministros de Asuntos Extranjeros reunidos en el marco de la cooperación política. Esta pluralidad de destinatarios se debe a la peculiaridad del propio Parlamento Europeo en cuanto órgano de un ente supranacional en trance de consolidación.

6. FORMA

Sin perjuicio de la distinción entre preguntas escritas y preguntas orales, de la que luego se tratará, en la mayor parte de las Cámaras se exige que todas las preguntas se presenten

26) Cfr. JOSÉ MARÍA GIL ROBLES-NICOLÁS PÉREZ-SERRANO: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid, 1977, p. 180.

(27) Fuente: *Information Constitutionnelles et Parlementaires* núm. 109, primer trimestre, 1977.

por escrito (28). Ello permite llevarlas en seguida al conocimiento del resto de los representantes y, ante todo, al de los miembros afectados del Gobierno.

Las preguntas además han de respetar las normas de cortesía parlamentaria. En este sentido, Fraile (29) ha escrito que ello supone que se formulen en términos generales, sin hacer referencia a sujetos pormenorizados y que se utilicen términos corteses en la redacción. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, en su artículo 139 y en relación a las preguntas escritas, dispone que no deben contener ninguna imputación de orden personal, en relación a terceros designados nominalmente. Asimismo, el artículo 146 del Reglamento del Senado de Italia atribuye al presidente de la Cámara la facultad de verificar si las preguntas no están formuladas en términos inconvenientes. En relación a la misma cuestión, E. Taylor (30) señala algunos de los requisitos que deben cumplir las preguntas en la Cámara de los Comunes, como son que las mismas han de ser cortas y concernir a hechos y no a opiniones, que no pueden contener ciertas imputaciones como las relativas a la familia real, que no pueden repetir rumores ni basarse en ellos, etc.

Por otra parte, destaquemos que si las preguntas—como antes se explicó—han de tener un objeto preciso y concreto, ello se refleja en el elemento que ahora se considera, pues normalmente se exige que la formulación de las preguntas sea breve y rápida. Han de evitarse, por tanto, los rodeos y paráfrasis en su exposición oral. Con esta exigencia se pretende que en un reducido espacio de tiempo puedan hacerse un buen número de preguntas, permitiendo así que todo parlamentario interesado pueda intervenir y formular su pregunta. Ello supone, además, un multiplicador de los efectos fiscalizadores de esta institución. Piénsese a este respecto en el Parlamento británico, donde en apenas una hora se han llegado a formular y contestar cincuenta preguntas (31).

(28) UNION INTERPARLEMENTAIRE, *op. cit.*, p. 337.

(29) *Comentario al Reglamento de las Cortes*. Madrid, 1973.

(30) *Op. cit.*, p. 109 y ss.

(31) Cfr. UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Op. cit.*, p. 331.

IV. Diferencias con la interpelación

Preguntas e interpelaciones constituyen medios parlamentarios de control. Ambas, además, están normalmente dejadas a la iniciativa de los parlamentarios individuales. De otro lado, constituyen sendas modalidades del fenómeno rogatorio, ya que implican que se interroga sobre un objeto más o menos amplio.

Todo ello aconseja exponer, siquiera brevemente, cuáles son las fronteras que separan a una y a otra figura.

Advertíamos anteriormente cómo uno de los elementos característicos de las preguntas es que tienen un objeto muy concreto. Pues bien, este elemento sirve para contrastar sus diferencias con las interpelaciones.

Las interpelaciones tienen una estructura más compleja, y asumen un notable significado político en cuanto pueden llevar aparejada una sanción inmediata. Esta sanción es consecuencia de que las interpelaciones no inciden sobre puntos concretos de la actividad gubernamental, sino—y es lo que ha de destacarse en este momento—sobre cuestiones generales. Si las preguntas tienen un objeto preciso, las interpelaciones recaen sobre determinados aspectos de la política del Gobierno. Implican cuestiones más genéricas y que, por tanto, se relacionan más directamente con la medula de la acción gubernamental. En este sentido, puede advertirse cómo el artículo 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana (32) define a la pregunta como «la simple cuestión, planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno, o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema determinado», mientras que el artículo 136 del mismo Reglamento tipifica a la interpelación como «la pregunta, hecha por escrito, sobre los motivos, o los propósitos de la conducta del Gobierno en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política».

(32) Fuente: *Boletín de Legislación Extranjera*. Téngase en cuenta, por lo demás, la importancia de este precepto y del que posteriormente se transcribe en cuanto que ha inspirado muy directamente los artículos 125 y 128 del vigente Reglamento provisional del Congreso de los Diputados español.

Sin embargo, los límites que separan ambas figuras parlamentarias entre sí no son rígidos, sino que, antes bien, tienen un carácter fluyente y móvil. Así, aspectos concretos de la actividad administrativa que normalmente sólo requerirían una pregunta para su esclarecimiento, pueden adquirir en contacto con determinados hechos una mayor dimensión que justifique el empleo de la interpelación. Por otro lado, la consideración de que las preguntas se proyectan sobre cuestiones referentes a la actividad de la Administración, mientras que las interpelaciones afectan a determinados aspectos de la política del Gobierno, resulta un tanto imprecisa. Ha de tenerse en cuenta que no siempre es fácil distinguir entre lo que afecta a la Administración y lo que afecta a la política del Gobierno. Este principio ha de entenderse, pues, de forma orientativa y no como un criterio absoluto.

Buen testimonio de lo antes expuesto lo encontramos en diversos Reglamentos parlamentarios del Derecho histórico de nuestro país, en cuanto admitían que una misma cuestión planteada como pregunta pudiese transformarse en interpelación. Así el Reglamento de 1847, en su artículo 161, disponía que si de resultas de la contestación a la pregunta tuviere por conveniente el diputado hacer alguna interpelación, seguirá ésta los trámites determinados en los artículos correspondientes.

También esta ausencia de nitidez de las fronteras separadoras de las preguntas y de las interpelaciones es lo que determina que en numerosas ocasiones ambas figuras se utilicen de forma indistinta por los parlamentarios, colocando así el problema de determinar si ha de reconocerse a la Presidencia de las Cámaras un poder para constatar la observancia no sólo de los requisitos formales (verbigracia, presentación por escrito), sino también de los sustanciales, los cuales derivan de las diferencias estructurales a que se ha hecho referencia.

Indudablemente esta cuestión resulta delicada, pues un exceso de facultades en este sentido, otorgadas a la Presidencia u otros órganos de gobierno de la Cámara, puede conducir al cercenamiento de un poder de los parlamentarios que resulta indispensable para el mantenimiento del papel político de con-

trol de los Parlamentos, y para que los miembros de las Cámaras no resulten ahogados por la supremacía de los grupos parlamentarios, ya que preguntas e interpelaciones son de los pocos mecanismos que perduran dejados a la iniciativa de tales miembros. Pero no es menos cierto que la buena marcha de la actividad parlamentaria requiere, como indica Buccisano (33), reconocer al presidente de la Asamblea un poder para frenar el uso indiscriminado de los dos instrumentos. Ha de admitirse, por tanto, esta facultad en alguno de los órganos de gobierno de la Cámara—presidente, Mesa, Conferencia de portavoces—con el fin limitado de constatar, por ejemplo, la dudosa naturaleza de interpelación de alguna cuestión planteada, que mejor merece la calificación de pregunta.

Por otra parte, preguntas e interpelaciones se diferencian también en cuanto cada una tiene un desarrollo peculiar. Ambas implican una interrogación al principio de su exposición. Pero a partir de este momento se separan. La exposición de la pregunta es—como ya se comentó anteriormente—necesariamente breve. La formulación de la interpelación es, por el contrario, más dilatada en el tiempo, como corresponde a la mayor sustantividad de su objeto. Paralelamente, la contestación del Gobierno es rápida en el primer caso y más pormenorizada en el segundo. Pero la mayor diferencia se produce a partir de este momento. En efecto, las preguntas se cierran normalmente con una breve réplica del autor de las mismas, mientras que las interpelaciones se prolongan en su desarrollo (34) mediante la apertura de un debate en el que pueden intervenir diversos parlamentarios. Bien es verdad, como advierte Jennings (35), que en la Cámara de los Comunes caben una serie de preguntas suplementarias que, tras la intervención del ministro correspondiente, pueden exponerse por parlamentarios distintos del autor de la pregunta originaria. Sin embargo, esta secuela ha de entenderse sujeta a la discreción del *speaker*, y, por otra parte, nunca significa la apertura de un debate, dada su brevedad y concisión.

(33) *Op. cit.*, p. 108.

(34) Cfr. AMELLER: *Op. cit.*, pp. 14 y ss.

(35) *Op. cit.*, pp. 91 y ss.

En este sentido, podemos destacar (36) que desde el punto de vista del procedimiento, hay dos rasgos esenciales que caracterizan a las interpelaciones: por un lado, abren un debate, y por otro, comportan una sanción política, en cuanto el debate puede terminarse mediante la votación de una moción, expresando ora la conformidad de las Cámaras con las explicaciones aportadas por el Gobierno, ora su disconformidad. A través de estos rasgos se separan de las preguntas, que al menos en su versión más extendida suponen, como indica Ameller (37), la inexistencia de debate y la ausencia de sanción política directa. Posteriormente nos referiremos a la excepcionalidad de las llamadas preguntas orales con debate, introducidas en Francia a partir de la IV República. Baste señalar en este momento que, para el autor mencionado, estas preguntas que implican un debate no merecen el nombre de tales, pues suponen un apartamiento decisivo del esquema básico de las preguntas.

V. Naturaleza

En principio, las preguntas constituyen un instrumento de información al servicio de las Cámaras. Un parlamentario interroga al Gobierno sobre un punto preciso de su actividad, y éste le contesta esclareciendo así dicha materia. Pero en realidad, si bien las preguntas mantienen este carácter informador, lo que realmente explica su naturaleza es el constituir un medio de control.

Así, Friedrich (38) ha escrito que si bien al principio el objeto de esta institución era asegurar información, hoy ha pasado a ser instrumento para la corrección de errores administrativos, amén, desde luego, de importante oportunidad para poner en situación embarazosa al equipo gubernamental. En el mismo sentido, Jennings (39) señala que un deseo de información puede no ser la razón para formular una pregunta, pues algunas veces

(36) UNION INTERPARLEMENTAIRE, *op. cit.*, p. 333.

(37) *Op. cit.*, p. 15.

(38) *Gobierno constitucional y Democracia*, vol. II, Madrid, 1975, p. 150.

(39) *Op. cit.*, p. 91.

el parlamentario desea no recibir información, sino impartirla, y que el *question time* es usado por la oposición como un medio de obstaculizar al Gobierno. También Ameller (40) destaca cómo las preguntas, si bien no ponen en juego la responsabilidad ministerial, aseguran en cambio una supervisión permanente y rigurosa de la actividad de la Administración. Permiten señalar cara a la opinión pública los abusos y las injusticias que pueden ser cometidos por ésta. Los gobernantes se verán así impelidos a observar la legalidad en cuanto conscientes de que cualquier desafuero o ilegalidad podrá ser conocido por los ciudadanos cuando sea aireado a través de las preguntas parlamentarias.

Una vez admitida la naturaleza de las preguntas como instrumento de control, procede desechar la consideración expuesta algunas veces (41) de que las preguntas son una secuela del sistema parlamentario de gobierno. Tal consecuencia ha de rechazarse si se tiene en cuenta, como señala Buccisano (42), que las propias Cortes de Castilla en el siglo xiv conocían ya una institución semejante. Además, si bien es cierto que las preguntas parlamentarias no son conocidas en el sistema presidencialista norteamericano (43), no lo es menos que otros sistemas no parlamentarios sí las tienen establecidas. Tal es el caso—a título de ejemplo—de las Cortes orgánicas en el período de las Leyes Fundamentales. Dado que el control de las Cámaras sobre el Gobierno no es exclusivo del sistema parlamentario, no puede considerarse que uno de los instrumentos de control como las preguntas tenga que ser necesariamente privativo de aquel sistema (44).

Modernamente, sin embargo, Buccisano ha recusado esta catalogación de las preguntas como medio de control. A juicio de este autor (45), dicha tesis no expresa correctamente la naturaleza y la función jurídica del fenómeno. La expresión «control

(40) *Op. cit.*, p. 10.

(41) Cfr. E. PIERRE: *Op. cit.*, p. 783.

(42) *Op. cit.*, p. 6.

(43) Véase en este sentido E. S. GRIFFITH: *The american system of government*. Londres, 1976, pp. 97 y ss.

(44) INTER-PARLIAMENTARY UNION: *Parliaments of the world. A reference Compendium 1976*, pp. 854 y ss.

(45) *Op. cit.*, pp. 49 y ss.

político» es una fórmula descriptiva, ignorada en los textos normativos y privada de significado técnico. Una teoría jurídica del control político exige, según el mismo autor, determinar en qué consiste gozar de la confianza parlamentaria por parte del ejecutivo, dado que para la opinión corriente la función de control es la natural consecuencia de esa relación de confianza. Pues bien, esta relación no sólo se manifiesta a través de la moción de censura o del voto de confianza, sino también por otros cauces. Tener la confianza parlamentaria significa sustancialmente para el Gobierno disponer de la continua colaboración de la mayoría parlamentaria, colaboración que se actúa a través del voto de confianza, pero también a través de la aprobación de las directrices contenidas en los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, mediante la conversión de los decretos-leyes o con la negativa a aceptar una proposición de ley cuando la misma contrasta con las orientaciones políticas del Gobierno. Si la relación de confianza se prolonga de esta forma a lo largo del tiempo, la actividad dirigida a alimentarla y promoverla debe ser también continua. El acuerdo inicial entre Parlamento y Gobierno ha de ser especificado, modificado, integrado y, en cualquier caso, actualizado. La colaboración del Parlamento y del Gobierno requiere la convergencia sobre los fines que se persiguen en el ejercicio de las respectivas funciones y presupone el desenvolvimiento de una actividad dirigida a la definición de una línea política común. Esta función puede describirse como de dirección política (*indirizzo politico*), siendo la confianza un instituto vinculado a la misma. La moción de censura y el voto de confianza son, de esta forma, actos de dirección política. Asimismo, las preguntas y las interpelaciones han de situarse en la fase de especificación y de integración del acuerdo inicial entre las Cámaras y el Gobierno. Ambas son, por tanto, actos de la función de dirección política (46).

La teoría de Buccisano destaca por su profundidad en la explicación de la naturaleza jurídica de las preguntas. Sin embargo, ha de advertirse que tiene un alcance parcial, pues sólo

(46) En el mismo sentido, C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II. Padova, 1976, pp. 691 y ss.

alcanza a las preguntas en los sistemas políticos parlamentarios, y no a las de otros sistemas en que el Gobierno no necesita de la confianza parlamentaria. No ha de olvidarse que si bien el *question time* encuentra sus mejores exponentes en los sistemas parlamentarios, tampoco resulta privativo de éstos.

VI. Clases

Las preguntas parlamentarias tienen dos modalidades fundamentales: por un lado, preguntas escritas, y por otro, preguntas orales.

No se trata, como podría deducirse de la terminología empleada, de que las primeras se presenten por escrito, y que las segundas estén exentas de dicha formalidad. Ya antes se advirtió que uno de los requisitos que han de cumplir todas las preguntas es el de su presentación por escrito, a efectos de poder dar traslado de las mismas al Gobierno para que prepare su contestación. También la necesidad de comunicar al resto de los miembros de la Cámara la presentación de una pregunta requiere esta solución.

La diferencia entre ambos tipos de preguntas estriba en que las preguntas orales han de contestarse de viva voz por el ministro correspondiente en una de las sesiones de la Cámara, independientemente de que el texto de la pregunta se publique en el *Diario de Sesiones* o en algún *Boletín*. Las preguntas escritas se contestan, en cambio, mediante la inclusión de la respuesta remitida por el Gobierno en alguna de estas publicaciones de las Cámaras. El factor diferenciador es, por tanto, el medio empleado para la contestación.

Las preguntas escritas son de aparición muy posterior a las preguntas orales. Así, en Francia se introducen en 1909, casi cincuenta años después del establecimiento de las orales (47). En España, su primer reconocimiento formal se efectúa en el Reglamento de 1934, mientras que las orales fueron admitidas por el Reglamento de 1847.

(47) Cfr. AMELLER: *Op. cit.*, pp. 23 y ss.

No obstante su tardía introducción, se han desarrollado rápidamente, hasta el punto de convertirse en un medio idóneo de trabajo y de control para todas aquellas cuestiones que, por su carácter esencialmente técnico, deben tratarse con la precisión que proporciona la palabra escrita. Bien es verdad que la contestación pierde la inmediatez de que gozan las preguntas orales. Sin embargo, la publicidad que se les da, tanto a la pregunta como a la contestación, a través de los *Diarios de Sesiones* o *Boletines de las Cámaras*, obliga a la Administración, como señala Ameller (48), a tomar posición abiertamente sobre la materia invocada, además de dejar constancia para que los electores puedan saber que sus preocupaciones y problemas no son ignorados por sus representantes.

Por otra parte, en Francia las preguntas orales se subdividen en preguntas orales con debate o sin él. La primera modalidad supone desvirtuar el carácter propio de las preguntas. De hecho encubre una interpelación.

También es conocida en algunos Parlamentos la distinción entre preguntas urgentes y preguntas sin tal nota. Las primeras son excepcionales e implican que están liberadas de una serie de requisitos que afectan a las segundas. Normalmente estos requisitos se refieren a forma de presentación, plazos, etc. Posteriormente se tratará de este punto al hacer referencia a la regulación de las preguntas en determinadas Cámaras.

VII. Referencia a su regulación y problemas en el Derecho comparado

1. INGLATERRA

En la Cámara de los Comunes (49) las preguntas han de presentarse por escrito dirigido al *Table Office* o a los *Clerks at the Table*.

Al principio los parlamentarios podían formular cuantas preguntas tuviesen por conveniente. Pero dado el excesivo número

(48) *Op. cit.*, p. 25.

(49) Cfr. WILDING y LAUNDY: *An Enciclopedia of Parliament*. Londres, 1961, pp. 523 y ss. JENNINGS: *Op. cit.*, pp. 90 y ss.; TAYLOR: *Op. cit.*, pp. 105 y ss.

de preguntas presentadas, en 1960 se hizo necesario reducir a dos las preguntas orales que podían plantearse por los miembros de la Cámara en cada sesión, permaneciendo sin limitación las preguntas escritas.

Las preguntas, una vez admitidas por el *Table Office*, son remitidas a la imprenta para su publicación en el *Notice Paper* (agenda conteniendo órdenes del día, preguntas y mociones) y en el *Order Paper* (orden del día).

Las preguntas orales toman este carácter al colocar el parlamentario un asterisco en el texto de las mismas. Así se diferencian de las preguntas escritas, cuya respuesta se hace figurar en el *Hansard* (*Diario de Sesiones* de la Cámara).

En el caso de las preguntas orales, el período de tiempo que debe mediar entre el momento de su presentación y el de la fecha del orden del día en que sean incluidas para su respuesta es de dos días.

Por otra parte, y como se dispone en el párrafo VIII de los *Standing Orders* (50) de la Cámara de los Comunes, las preguntas son tratadas los lunes, martes, miércoles y jueves y, en todo caso, no más tarde de las tres menos cuarto de la tarde. Dado que el *question time* ha de finalizar no más tarde de las tres y media, puede estimarse que el mismo dura aproximadamente una hora. Sin embargo, la ya comentada rapidez con que se contestan estas preguntas permite que durante dicho tiempo lleguen a desarrollarse hasta cincuenta preguntas.

Para su contestación las preguntas se agrupan por ministerios, estableciéndose un turno entre los mismos. Sin embargo, el lugar que ocupan éstos Departamentos no es fijo, ya que dichos turnos varían cada semana con arreglo a unas normas muy complejas. Se establece así una rotación que permite a todos los ministros figurar alguna vez en cabeza de la lista para responder de su actividad. Ha de tenerse en cuenta que las respuestas que no pueden darse por falta de tiempo en la sesión correspondiente, son incluidas en el *Hansard* junto a las respuestas a las preguntas escritas, a menos que los parlamentarios no manifies-

ten su deseo de que sean incluidas en el orden del día de una sesión ulterior.

En cuanto a la exposición de las preguntas ha de destacarse que el *question time* está regido por la alta autoridad del *speaker*. Este va llamando por su turno a los autores de las preguntas. Dado que éstas han sido previamente publicadas, el parlamentario se limita a señalar el número de las mismas («Pregunta, número ..., sir»). El ministro afectado lee entonces su respuesta, que normalmente ha sido preparada por sus servicios administrativos. Acto seguido, el parlamentario interrogante u otro puede formular unas preguntas suplementarias, que han de ser expuestas y respondidas en forma también breve. Sin embargo, esta posibilidad no implica la apertura de un debate, ya que el *speaker* sólo autorizará tales preguntas cuando sea necesario para esclarecer la cuestión tratada.

Si el autor de la pregunta no queda satisfecho con la respuesta aportada por el Gobierno, puede pedir al final de la sesión que ésta no sea levantada sin que se haya discutido previamente un asunto determinado, urgente y de interés público (*motion of the adjournment of the House for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance*). Se trata, por tanto, de la presentación de una moción que en último extremo deriva de una pregunta. Esta figura puede suponer entonces un apartamiento de los elementos típicos de la institución estudiada. Sin embargo, estas mociones están formalmente desvinculadas de las preguntas: no es necesario la previa formulación de una pregunta para que pueda acudir a este instrumento (51). Además los parlamentarios, sólo ocasionalmente, presentan estas mociones. Téngase en cuenta que el *speaker* puede rechazarlas si no tienen importancia suficiente para promover un debate y que, además, necesitan contar con la venia de la Cámara o con el apoyo de 40 de sus miembros para que puedan prosperar.

Un procedimiento especial está previsto para las preguntas que incidan sobre cuestiones de urgencia. Reciben el nombre de *private notice question* en cuanto que, para ganar tiempo, no

(51) Cfr. párrafo IX de los *Standing Orders*.

son objeto de publicación. Deben ser presentadas al *speaker* y al ministro afectado antes del mediodía de la jornada en que se desean formular ante la Cámara. Implican, por tanto, un decaimiento de los requisitos mencionados en cuanto a los plazos. Pero el resto de las exigencias siguen siendo válidas. Además han de tener auténtico carácter de urgencia. El *speaker* aparece en este punto como juez inapelable: admite las que considera que tienen verdadera urgencia y rechaza las restantes.

No es fácil resumir la importancia del *question time* en el Parlamento británico. Baste señalar a este respecto que, según Taylor (52), las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos de control del Ejecutivo jamás inventado, reflejando de forma fiable el estado de pensamiento de la nación del día que se formulan. Sin embargo, su alto desarrollo ha comportado también ciertos problemas. Así, Jennings (53) destaca cómo la preparación de las respuestas por parte de los funcionarios puede llevar a ocupar la mayor parte del tiempo de trabajo de éstos, impidiéndoles ocuparse de otros menesteres. Asimismo, 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. Por eso, se ha recurrido a transferir y descentralizar una serie 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.

2. FRANCIA

Una de las más importantes características del sistema político establecido por la Constitución francesa de 1958 ha sido el cercenamiento de las atribuciones parlamentarias. Se han visto, de esta forma, limitadas las interpellaciones, las proposiciones de resolución o de ley debidas a la iniciativa de los dipu-

(52) *Op. cit.*, pp. 110 y ss.

(53) *Op. cit.*, pp. 90 y ss.

tados. En cambio, las preguntas han cobrado una nueva importancia. La limitación referida ha inducido a los parlamentarios a acudir al procedimiento de las cuestiones, tanto para evocar, cada vez más frecuentemente, problemas políticos de orden general como para ejercitar un derecho de iniciativa que las nuevas instituciones les han arrebatado en gran parte (54).

Las preguntas han de presentarse por escrito ante el presidente de la Cámara correspondiente, que las transmite al Gobierno y las manda publicar en el *Diario Oficial*.

Las preguntas orales se dividen, a juicio de M. Prelot y J. Boulouis (55), en tres categorías: preguntas con debate, preguntas sin debate y las preguntas de actualidad (56).

Las preguntas orales con debate—a las que antes ya se hizo referencia—fueron introducidas en el Consejo de la República, Cámara alta de la IV República, como una interpelación disfrazada. Se trataba de compensar que el Gobierno no fuese ya, como antaño, responsable ante dicha Cámara. Suponían, incluso, la votación de una moción tras el debate, con el agravante de que el Gobierno estaba desprovisto de todo medio de acción, pues no podía plantear la cuestión de confianza ante el mencionado Consejo. Asimismo, la Asamblea Nacional introdujo tal tipo de preguntas a partir de 1958, al haber suprimido la Constitución de dicho año las interpelaciones en la propia Cámara baja. La disposición de los Reglamentos del Senado y de la Asamblea Nacional, autorizando que tras el debate en cuestión podía votarse una moción, fue declarada anticonstitucional por el Consejo Constitucional en 1959 y, por tanto, suprimida. Este tipo de preguntas perdía así su carácter de interpelación en sentido estricto, transformándose en una figura incoherente e híbrida.

Ha de señalarse que, en relación a las preguntas en general, la Constitución (art. 48) ha reservado una sesión por semana para su exposición y contestación. Es el único caso de reserva

(54) Cfr. AMELLER: *Op. cit.*, p. 12.

(55) *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Dalloz, 1975, pp. 824 y ss.

(56) Dado el carácter introductorio de este estudio y a fin de no alargarlo innecesariamente, la exposición que subsigue se centra en las preguntas en la Asamblea Nacional. Para el Senado pueden verse los artículos 74-83 de su Reglamento de 1971.

del orden del día en beneficio de la iniciativa parlamentaria, lo cual constituye una buena prueba de lo señalado anteriormente sobre la importancia de las preguntas. La inscripción de las preguntas en el orden del día de la mentada sesión corresponde —sobre la base de las listas formadas a este fin— a la Conferencia de presidentes, que puede acumular las preguntas que versen sobre temas idénticos o conexos, según lo dispuesto en el artículo 134 del Reglamento de la Asamblea Nacional (57).

En cuanto a las preguntas sin debate, el artículo 136 del mencionado Reglamento establece que sean expuestas sumariamente por su autor durante un tiempo que no puede exceder de dos minutos. El ministro competente responde. El interrogante puede tomar la palabra a continuación durante cinco minutos. El ministro puede, a su vez, replicar. Ninguna otra intervención está permitida.

Las preguntas de actualidad, por su lado, no existen desde 1969 más que en la Asamblea Nacional (58). Se presentan redactadas de forma muy sumaria a lo menos dos horas antes de la hora fijada para la Conferencia de presidentes. Esta decide su inclusión en el orden del día en función de sus caracteres de actualidad o de interés general, anteponiéndose así al resto de las preguntas que figuran en las listas correspondientes.

En el caso de las preguntas escritas, el artículo 139 del Reglamento prescribe que su contestación deberá ser publicada dentro del mes siguiente a la publicación de aquéllas, sin que este plazo admita interrupción. Cuando una pregunta escrita no ha obtenido respuesta en el plazo indicado, su autor es invitado por el presidente de la Cámara para que, si así lo estima, la transforme en pregunta oral. Este tipo de preguntas cumple, según Prelot y Boulouis (59), un importante papel como medio de información y control de la actividad administrativa.

No obstante, los autores citados señalan que, a pesar de los esfuerzos realizados para animar la institución, la práctica de las preguntas orales permanece bastante decepcionante, aunque

(57) Fuente: *Boletín de Legislación Extranjera*.

(58) M. PRELOT: *Op. cit.*, p. 825.

(59) *Op. cit.*, p. 826.

no sea más que por la superficialidad de las respuestas gubernamentales.

En relación a este punto y con vistas a la reforma del Parlamento en Francia, Ameller considera que debe partirse de ciertos hechos: primero, las sesiones dedicadas al presupuesto permiten ya evocar preguntas referentes a la competencia de cada uno de los ministerios; segundo, existen también otros procedimientos de control e información (audición de ministros en comisiones, comunicaciones del Gobierno, mociones de censura), y tercero, las preguntas escritas constituyen medio eficaz de resolver múltiples problemas de carácter local o particular. En base a todo ello, el autor mencionado estima que la facultad de interrogar oralmente a los ministros debería reservarse para los asuntos verdaderamente urgentes, siendo la Conferencia de presidentes quien debería decidir cuáles son los que tienen esta nota. Además podría ampliarse su desarrollo a través de la exposición de preguntas suplementarias por parte del diputado interrogante. Con esta reforma propuesta se reduciría considerablemente el número de preguntas orales, centrando mayor atención sobre las que llegasen a ser formuladas, a la par que se animaría el procedimiento al tratarse de preguntas de actualidad.

3. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA

En Alemania, el *question time* ha sido introducido recientemente en el Bundestag (60). Una hora al comienzo de tres de las sesiones parlamentarias semanales, como máximo, está reservada a la formulación de preguntas al Gobierno (punto 11 del anexo 3 del Reglamento del Bundestag) (61).

Se reconoce a los miembros individuales de la Cámara el derecho a presentar preguntas (art. 111). Sin embargo, este derecho resulta limitado (punto 1 del anexo) a dos preguntas orales, como máximo, cada semana. Deben ser formuladas bre-

(60) UNION INTERPARLEMENTAIRE: Op. cit., p. 340.

(61) Fuente: *Informations Constitutionnelles et Parlementaires* núm. 103. Ginebra, 1975.

vemente y permitir una respuesta igualmente breve. El interrogante tiene derecho a hacer dos preguntas suplementarias más. Asimismo, si el presidente lo autoriza, éstas pueden formularse por otros miembros distintos. Ha de entenderse, como indica H. Trossmann (62), que esta posibilidad no implica la apertura de un debate (63). Baste señalar a este respecto que el punto 5 del referido anexo establece que las preguntas suplementarias que no estén en relación directa con la cuestión principal no pueden ser admitidas.

Las preguntas han de presentarse ante la Secretaría de la Cámara tres días antes de la sesión, en el curso de la cual debe darse la respuesta (punto 9). En este sentido, debe advertirse que para su contestación las preguntas son agrupadas por ministerios, siendo el presidente del Bundestag quien determina el orden en que los ministros han de ser llamados (punto 12). Sin embargo, el presidente puede excepcionalmente admitir preguntas que presenten un interés público manifiestamente urgente (preguntas urgentes) sin necesidad de atenerse a los plazos mencionados, siempre que sean presentadas no más tarde de la víspera a las doce horas (punto 10).

Se admite que como consecuencia de la respuesta del Gobierno a una pregunta de interés general actual pueda producirse un debate. Entendemos, sin embargo, que este debate no está implicado en las preguntas, sino que es un efecto meramente eventual e indirecto de las mismas, ya que, por un lado, esta posibilidad se regula (anexo 4) de forma separada a las preguntas y ya que, sobre todo, tal debate ha de solicitarse por un número de diputados igual al menos al de los componentes de un grupo parlamentario (punto 2 del mencionado anexo). Así como las preguntas se reconocen como un derecho individual de los miembros del Bundestag, este debate sólo puede producirse a instancias de una pluralidad de ellos, con lo cual se manifiesta su distinto significado.

En relación a las preguntas escritas, se establece la posibilidad de que cada diputado presente un máximo de dos en cada

(62) THE GERMAN BUNDESTAG: *Organization and operation*, 1966, p. 68.

(63) En el mismo sentido, E. STEIN: *Derecho político*. Madrid, 1973, p. 74.

semana de sesiones. Deben depositarse no más tarde del viernes, a las once horas, anterior a la semana de sesiones. Si la respuesta no es recibida el jueves de la semana correspondiente, el autor de la pregunta puede pedir su transformación en pregunta oral.

4. BÉLGICA

El Parlamento belga fue uno de los primeros en utilizar el recurso de las preguntas. Ha de señalarse que desde finales del siglo XIX las preguntas escritas sustituyeron en importancia a las orales (64). Sin embargo, este último ha sido reinstaurado en el Reglamento de la Cámara de Representantes en 1962. Y desde entonces, como advierten H. de Croo y P. Seigneur (65), no ha dejado de adquirir mayor trascendencia en las relaciones Parlamento-Gobierno. Los parlamentarios recurren cada vez menos a las interpelaciones y, en cambio, prefieren utilizar el instrumento de las preguntas orales.

En cuanto a su regulación, merece destacarse que las preguntas orales han de presentarse por escrito dirigido al presidente de la Cámara, el cual, según el artículo 72 del Reglamento de la Cámara (66), juzga sobre la admisibilidad de las mismas, remitiéndolas en caso afirmativo al ministro competente. Para el *question time* reserva la primera media hora de la sesión de los jueves. En esta sesión han de contestarse las preguntas que hubiesen sido presentadas no más tarde del miércoles de la semana precedente. Los autores de las mismas son llamados por el presidente para su exposición, respetando el orden cronológico de su presentación. Pueden formularse también preguntas urgentes, a las que no resultan aplicables los plazos antes citados, y sobre cuya urgencia y admisibilidad juzga el presidente de la Asamblea. Si la pregunta es considerada de recibo, podrá, con la conformidad del ministro, ser planteada en el momento fijado por el presidente (art. 73).

(64) Cfr. AMELLER: *Op. cit.*

(65) *Parlement et Gouvernement*. Bruselas, 1965, pp. 60 y ss.

(66) Fuente: *Boletín de Legislación Extranjera* núm. 210. Madrid, 1977.

Respecto a las preguntas escritas, se establece que han de ser dirigidas al presidente, que, a su vez, las remite al ministro afectado. Las respuestas deben ser enviadas dentro de los quince días siguientes como máximo. Preguntas y respuestas se insertan en una publicación específica, el *Boletín de preguntas y respuestas*, que se publica una vez por semana cuando la Cámara está reunida (art. 71).

En el Senado se conocen también ambos tipos de preguntas, si bien ha de señalarse que a nivel reglamentario las orales fueron introducidas en 1974. Su regulación resulta cercana a la ya vista de la Cámara baja, por lo que—dado el carácter introductorio del presente trabajo—no entramos en su exposición.

5. ITALIA

El artículo 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados (67) establece que los diputados han de presentar las preguntas ante el presidente. Son publicadas en el acta de la sesión en que son anunciadas, y transcurridas dos semanas desde su presentación se ponen, sin más, en el primer punto de la primera sesión en la que esté previsto el desarrollo de preguntas. A estos efectos el artículo 130 preceptúa que los primeros cuarenta minutos de cada sesión, por lo menos, son dedicados al desarrollo de las preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas. Tras la exposición de la pregunta y de la respuesta, el autor de aquélla puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho.

Se admiten preguntas urgentes que no se sujetan al plazo precitado, si bien se exige que el Gobierno reconozca que tienen tal carácter (art. 135). En este caso, el Gobierno responde de modo inmediato o al comienzo de la sesión siguiente.

Respecto a las preguntas escritas, se dispone que el Gobierno deberá dar la respuesta y comunicarla dentro de los veinte días siguientes a su presentación. La respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara (art. 134).

(67) Fuente: *Boletín de Legislación Extranjera* núm. 190. Madrid, 1972.

La regulación de las preguntas en el Senado es muy semejante a la de la Cámara de Diputados. Una de las escasas diferencias es que en vez de reservar los primeros cuarenta minutos de cada sesión para su desarrollo, lo que aquí se reserva es una sesión entera por semana (art. 48 del Reglamento) (68).

Una de las interesantes innovaciones de los Reglamentos de ambas Cámaras la constituye las preguntas en Comisión, que, a juicio de Tossi (69), son idóneas para las cuestiones que versen sobre aspectos técnicos o sectoriales.

El número de preguntas ha crecido, según Buccisano (70), de forma desmesurada, produciendo consecuencias perjudiciales para el funcionamiento de las asambleas. Las causas de ello han sido, dice el mencionado autor, las siguientes: Primero, la inexistencia de límites sustanciales al poder de los parlamentarios de presentar preguntas; segundo, el aumento de competencias de la Administración, lo que ha determinado un correlativo aumento de las preguntas como medio de control, y tercero, la absorción de la responsabilidad de los funcionarios en la responsabilidad del Gobierno. Considera que la división constitucional de competencias entre Parlamento y Ejecutivo impide que las preguntas supongan una irracional interferencia en las funciones reservadas a este último. Deben tener, por tanto, ciertos límites objetivos: como actos de dirección política no pueden significar más que establecimiento de directrices genéricas a la actuación administrativa y no pueden versar más que sobre materias de auténtico relieve público. Al presidente debe reservarse, por consiguiente, un poder de constatación a estos efectos. En el mismo sentido, Tossi (71) señala el acierto que significa que el Reglamento del Senado atribuya a su presidente la facultad de comprobar si las preguntas presentadas cumplen los requisitos referentes a su contenido y si no están formuladas en términos inconvenientes. Según Manzella (72), el fundamento

(68) Fuente: *Boletín de Legislación Extranjera* núm. 193. Madrid, 1973.

(69) *Op. cit.*, p. 340.

(70) *Op. cit.*, pp. 17 y ss.

(71) *Op. cit.*, p. 341.

(72) *Il Parlamento*. Bolonia, 1977, pp. 137 y ss.

de esta facultad no es sólo formal, sino que se basa en un parámetro de constitucionalidad, formado por los reglamentos parlamentarios, la Constitución y las leyes.

6. PARLAMENTO EUROPEO

Como testimonio del uso generalizado de las preguntas en el panorama parlamentario, procede realizar una somera referencia a su regulación en el Parlamento europeo.

Se diferencian varios tipos de preguntas: escritas, orales sin debate y orales con debate, resultando clara la influencia francesa en este punto.

Todas ellas han de presentarse por escrito y pueden ser dirigidas, como ya se señaló anteriormente, a la Comisión de las Comunidades, al Consejo y a los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política.

Las preguntas escritas que, según H. Manzanares (73), han tenido una amplia utilización por parte de los parlamentarios, se publican, junto con la respuesta correspondiente, en el *Diario Oficial* de las Comunidades europeas.

Respecto de las preguntas orales caben dos procedimientos. El del artículo 46 del Reglamento (74), que establece que las preguntas deben ser comunicadas a la Comisión una semana antes, al menos, de la sesión en cuyo orden del día se inscribe y cinco semanas antes de la misma fecha cuando se trate de una pregunta dirigida al Consejo. Estas preguntas deben ser precisas—sin afectar a problemas generales—. Se reserva para su respuesta una media jornada, como máximo, para cada período de sesión. Por otro lado, el artículo 47 bis establece que la hora de las preguntas tiene lugar normalmente durante una hora y media como máximo cada vez, en el curso de la segunda y tercera sesiones de cada período de sesiones del Parlamento. Todo parlamentario está facultado para formular alguna pregunta durante este espacio de tiempo, pero sin que pueda exceder de una por cada período de sesión.

(73) *El Parlamento Europeo*. Madrid, 1967, p. 201.

(74) Fuente: *Informations Constitutionnelles et Parlementaires* núm. 109. Ginebra, 1977.

Las preguntas orales con debate suponen, al igual que en el caso francés, una desviación del esquema típico de esta institución y se asemejan a las interpelaciones. No están dejadas a la iniciativa de los parlamentarios, sino que sólo pueden presentarse por una comisión, un grupo parlamentario o un mínimo de cinco miembros de la Asamblea. Pueden incidir sobre problemas de orden general y dar lugar a la apertura de un verdadero debate. Además, tratándose de preguntas dirigidas a la Comisión de las Comunidades, una comisión, un grupo parlamentario o un mínimo de cinco miembros pueden presentar una propuesta de resolución (moción) con la petición de que se someta a votación. La Cámara, entonces, se pronuncia en primer lugar sobre la petición de voto, después de haber escuchado a uno de los autores de la propuesta. Posteriormente, y si así lo hubiese decidido, se somete a votación la moción presentada.

VIII. Derecho español

1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN

Como ya se señaló anteriormente, las preguntas fueron introducidas en nuestras Cortes por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 4 de mayo de 1847. Desde entonces todos los Reglamentos parlamentarios han dedicado un conjunto de artículos para la disciplina de esta institución.

Durante mucho tiempo no se reconoció en esta figura un derecho o un poder atribuido a los parlamentarios. Así, tanto el Reglamento de 1847 como los de 1867 y 1818, disponían que el Gobierno, en cuanto destinatario de la pregunta, contestaría si lo tuviese por conveniente. Al dejar la contestación a la entera discreción del Gobierno, las preguntas perdían su significación de medio de fiscalización. El trasfondo político de esta situación queda patente al considerar que el Reglamento de 1873, reflejando el nuevo sistema político-constitucional, suprimiría esta prerrogativa gubernamental y que el de 1934 la limitaría a los casos en que así lo exigiesen razones de interés nacional.

Por otra parte, la posibilidad de dirigir preguntas a la Mesa y a las Comisiones de la Cámara, además de al Gobierno, ha sido casi una constante de nuestro Derecho parlamentario. Diversos Reglamentos, vigentes en situaciones políticas muy diversas, han recogido esta variante. Tal es el caso de los Reglamentos de 1847, 1867, 1873, 1918 y 1934.

Otra característica de las preguntas ha sido—como ya se comentó anteriormente— que, como consecuencia de las mismas, podía interpelarse al Gobierno. Así el artículo 171 del Reglamento del Congreso de 1918 (75) establecía que si de resultas de la contestación a la pregunta tuviese por conveniente el diputado hacer alguna interpelación, seguiría ésta los trámites determinados en los artículos correspondientes. Análogo es lo preceptuado en los Reglamentos de 1847, 1867 y 1873. Indudablemente, semejante regulación suponía un olvido del distinto significado de las preguntas y de las interpelaciones, ya que las primeras han de incidir sobre cuestiones específicas y concretas, mientras que las segundas han de versar sobre aspectos más generales y más vinculados a la línea política del Gobierno, por lo que resulta dudoso que una misma materia pueda ser objeto de una pregunta e inmediatamente después de una interpelación. Es cierto que una misma cuestión puede contemplarse desde una perspectiva más amplia o desde otra más estricta, dando así lugar a una interpelación o una pregunta. Pero una cosa es esto, y otra que, por prescripción reglamentaria, una cuestión ya planteada pueda permutar de carácter. No es extraño, por eso, que un Reglamento que supuso un importante avance técnico, como el de 1934, no contenga una disposición semejante.

El Reglamento de 1873 introdujo por vez primera en nuestro país las preguntas con carácter urgente. Las preguntas escritas, por su parte, aparecieron en el Reglamento de 1934, el cual, además, disponía que, salvo que mediasen ciertas razones, las Cortes habrían de dedicar una hora de cada sesión a ruegos y preguntas, institucionalizando así el *question time* entre nosotros.

(75) Fuente: *Reglamentos (del Congreso de los Diputados y de las Cortes)*. Cortes. Secretaría. Madrid, 1977.

Respecto a la regulación de esta institución en los Reglamentos de las Cortes de los últimos decenios, podemos señalar, siguiendo a Fraile (76), que atravesó diversas fases con sistemas diferentes. Ignoradas en el Reglamento provisional de 1943, reaparecen en el de 1946, articulándose en un procedimiento escrito y sin réplica. En la reforma de 1957 se introduce ya una distinción entre preguntas escritas y orales, si bien la regulación se refiere sobre todo al primer tipo, que, además, siguió ostentando un claro predominio. La misma solución se mantiene a raíz de la revisión del Reglamento en 1967. Posteriormente, en la reforma de 1971, al tiempo que se conserva el anterior sistema de preguntas escritas, se introduce un nuevo procedimiento por las preguntas orales que se desarrolla por el cauce de las sesiones informativas de las Comisiones. De este somero repaso podemos deducir que las preguntas, dadas las limitaciones impuestas a las mismas, estuvieron lejos de constituir un eficaz instrumento de control.

2. SITUACIÓN ACTUAL (77)

La regulación de las preguntas en el vigente Reglamento provisional del Congreso de los Diputados (en adelante R. C.) ha sido influida muy directamente por la de la Cámara de Diputados italiana, llegando a producir, como veremos, determinadas, aunque no importantes, incoherencias. El Reglamento del Senado (en adelante R. S.), por su parte, cuenta con una regulación menos influida por otros modelos.

No es éste el momento de hacer un examen exhaustivo del referido instituto en el Derecho vigente. Por ello nos limitaremos a exponer sus perfiles más característicos, así como las diferencias que median entre uno y otro Reglamentos.

El artículo 128, 2, del R. C. define a las preguntas en la forma siguiente: «La pregunta consiste en la simple cuestión plantea-

(76) *Op. cit.*, pp. 40 y ss., y 1.068 y ss.

(77) Téngase en cuenta que el artículo 103 del anteproyecto de Constitución (Informe de la Ponencia, BOC de 17 de abril de 1978) dispone: «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.»

da por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno, o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema». El R. S., por su parte, no cuenta con una paralela definición de las preguntas.

En cuanto al sujeto activo de las preguntas, se reconoce tanto en un caso como en el otro que es el parlamentario individual. Así el artículo 128, 1, del R. C. dispone: «Los diputados podrán presentar al presidente del Congreso preguntas formuladas al Gobierno o a cada uno de sus miembros». Por su parte, y en el mismo sentido, el artículo 129 del R. S. establece: «Los senadores podrán dirigir a la Mesa o al Gobierno ruegos y preguntas».

De los preceptos anteriores se deduce que mientras en el Congreso sujeto pasivo de las preguntas sólo puede ser el Gobierno, en el caso del Senado se admite también que lo sea la Mesa. A estos efectos el artículo 130 del R. S. señala: «Las dirigidas a la Mesa serán contestadas por los miembros de ésta que la misma designe». Otra peculiaridad del Senado es la posibilidad de sustitución para la contestación. Así el párrafo segundo del artículo mencionado dispone: «Los ruegos y preguntas formulados al Gobierno serán contestados por un ministro, pudiendo ser sustituido a estos efectos por un secretario de Estado o por un subsecretario». Tal posibilidad no se encuentra recogida en el R. C.

El plazo que debe mediar entre la presentación de la pregunta (oral) y la fecha de su contestación es de veinte días en el caso del Senado. En este sentido, el artículo 131, 3, decreta: «El Gobierno puede declarar no haber lugar a contestar, razonando el motivo. El plazo será de veinte días. Si declara que debe aplazar la respuesta, señalará el día, dentro del plazo de un mes, en que esté dispuesto a responder».

La redacción de este precepto resulta algo confusa, pues en una primera lectura puede pensarse que el mencionado plazo de veinte días sólo se refiere al supuesto en que el Gobierno declare no haber lugar a contestar. Ahora bien, la ausencia de otra disposición más directa en el Reglamento conduce a la

conclusión de que al precepto señalado ha de dársele un carácter general. Por otro lado, puede estimarse que el plazo de veinte días, en comparación con los establecidos en otras Cámaras, resulta algo largo.

El R. C. no regula directamente dicha cuestión. Sin embargo, el artículo 128, 3, preceptúa: «En lo no previsto en los artículos siguientes (relativos a las preguntas) se aplican las normas de los tres artículos precedentes sobre interpelaciones». Ha de acudirse entonces al artículo 126, que establece a este respecto: «... Transcurridas dos semanas desde su presentación, se pondrán sin más en el orden del día de la primera sesión siguiente». Por tanto, ha de respetarse un plazo mínimo de dos semanas desde su depósito.

Respecto a las preguntas escritas y al plazo para su contestación, el artículo 129, 2, del R. S. establece: «El autor del ruego o pregunta podrá optar, al formularlos, por la respuesta escrita del mismo. En tal caso, el ruego o pregunta se publicarán en el *Boletín Oficial de las Cortes* y habrán de contestarse, mediante la inserción de la respuesta en el mismo *Boletín*, dentro de los quince días siguientes». En relación a la misma cuestión, el artículo 133, 1, del R. C. prescribe: «En la presentación de una pregunta, o después, el diputado puede declarar que pretende obtener una respuesta escrita. En este caso, dentro de veinte días, el Gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al presidente del Congreso. Esa respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara». La claridad de estos preceptos no exime de analizarlos. No obstante, el último inciso del artículo 133, 1, merece un breve comentario. Es éste uno de los puntos a que antes nos referíamos, como resultado incoherente de una apresurada traslación de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana. La publicidad de las preguntas escritas y respuestas se efectúa actualmente entre nosotros a través del *Boletín Oficial de las Cortes*, y así lo dispone el propio artículo 90 del R. C. Por eso resulta absurdo que posteriormente se disponga que la respuesta ha de insertarse también en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara.

En relación al *question time*, el artículo 129 del R. C. preceptúa que: «Un día a la semana, siempre que el Pleno esté reunido, será dedicado al desarrollo de preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas. Transcurrido dicho tiempo, el presidente remite las interpelaciones y preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente». Se establece, pues, la reserva de un día por semana para el desarrollo de las preguntas, pero siempre que el orden del día correspondiente a dicha sesión no esté ocupado enteramente por otros temas. En definitiva, estamos ante un principio no vinculante, sino meramente orientativo. Será en definitiva la Junta de Portavoces, como órgano competente para fijar el orden del día, quien decida sobre la reserva comentada. Además, la misma aparece sujeta a una segunda condición, al exigirse que «el Pleno esté reunido». Esta expresión, sobre no resultar del todo clara, parece referirse a la necesidad de que el Pleno celebre sesión a lo largo de todos los días de la semana parlamentaria. No es de extrañar que, al exigirse esta pluralidad de condiciones, la dificultad de cumplimentar todas ellas ha determinado que todavía no se haya celebrado ninguna sesión enteramente reservada a las preguntas. Estas, normalmente, se incluyen junto con otros asuntos en el orden del día de la sesión que suele celebrarse cada semana, la cual puede abarcar, según los casos, uno o dos días.

En relación a la misma materia, el artículo 129, 1, del Reglamento del Senado dispone que: «A las intervenciones que como consecuencia de ello (ruegos y preguntas) se originen se reservará con prioridad la sesión del Pleno de los martes». Dado que esta Cámara se reúne normalmente en una única sesión semanal, en días distinto al martes, es por lo que el mismo permanece todavía inaplicado. Además, tampoco aquí se dispone una reserva con carácter absoluto: el giro «se reservará con prioridad» supone la posibilidad de dejar en suspenso esta reserva. Téngase en cuenta, en este sentido, que el artículo 134 prescribe que: «1. Cuando la urgencia de los asuntos en tramitación lo aconseje, la Cámara, a propuesta del presidente, podrá suprimir por determi-

nado número de sesiones el tiempo destinado a ruegos y preguntas orales. 2. En el supuesto al que se refiere el párrafo anterior, si hubiere ruegos y preguntas pendientes de respuesta, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, habrá de habilitar, en el plazo más breve posible, una sesión para su respuesta».

El Gobierno no queda inerte frente a las preguntas de los parlamentarios. Buena prueba de ello lo constituyen los artículos 130 del R. C. y 131, 3, del R. S. El primero de ellos dispone que «el Gobierno puede declarar que no puede contestar, indicando el motivo. Si declara que debe aplazar la respuesta, debe precisar en qué día, dentro del plazo de un mes, está dispuesto a responder. Si el autor de la pregunta no está presente cuando el Gobierno se disponga a responder, se entiende que ha renunciado a la pregunta». El segundo de estos artículos, antes transcrito, contiene una norma muy similar. Indudablemente, las facultades que se atribuyen al Ejecutivo por estas disposiciones no pueden usarse de forma arbitraria o injustificada. Así, si las razones invocadas por el Gobierno para no responder fueran consideradas insuficientes, tanto los parlamentarios como los grupos podrán acudir a diversos procedimientos contenidos en los Reglamentos (interpelaciones, mociones de censura, proposiciones no de ley), con vistas a exigir la responsabilidad por el mal uso de tales facultades.

En cuanto a la exposición y desarrollo de las preguntas orales, en el caso de la Cámara baja y dado lo dispuesto en el artículo 128, 3, del R. C., ha de acudirse al artículo 127, que señala que «el que ha presentado una interpelación tiene derecho a desarrollarla durante no más de quince minutos...». Por tanto, el interrogante puede exponer su pregunta durante quince minutos como máximo. Respecto a las intervenciones ulteriores ha de estarse al procedimiento establecido en el artículo 131: «Después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta, su autor puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho, por un tiempo no superior a los cinco minutos». En el caso del Senado, el artículo 132 del R. S. establece que «la distribución del tiempo en las sesiones será la siguiente: cinco minutos para la formulación del ruego o pregunta por los in-

teresados, cinco minutos para la contestación al mismo, dos minutos de réplica y dos minutos de dúplica». A la vista de la diferente regulación de esta cuestión por ambos Reglamentos, puede estimarse como preferible la establecida para la Cámara alta, ya que el plazo de quince minutos para la exposición de la pregunta establecido en el Congreso resulta algo amplio si se tiene en cuenta el carácter conciso y breve del instituto examinado. Además, la mayor limitación del tiempo de exposición permite aprovechar de forma más intensa las sesiones, al tiempo que impide que este procedimiento se utilice con fines obstructionistas.

Por otro lado, el artículo 132 del R. C., en relación a las preguntas en las comisiones, dispone que «al presentar una pregunta, el diputado puede declarar que su deseo es recibir la respuesta en comisión. En tal caso, el presidente del Congreso transmite al presidente de la Comisión competente por razón de la materia, y da cuenta al Gobierno. La pregunta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la Comisión». El Senado, en cambio, fuera del cauce formal de las sesiones informativas (arts. 70 y 71) no cuenta con un procedimiento de análogo sentido.

Finalmente, digamos que se echa de menos en ambos Reglamentos una disposición específica que arbitre un régimen peculiar para las preguntas con carácter de urgencia. Como vimos en su momento, casi todos los Parlamentos admiten este tipo de preguntas, que no se sujetan a ciertos requisitos normalmente exigidos. La introducción de este procedimiento particular permitiría dar mayor espontaneidad a las relaciones Cámaras-Gobierno, así como que las Cortes reflejasen de forma más inmediata el estado de ánimo de la opinión pública. Es ésta una de las varias posibilidades que ofrecen las preguntas como instrumento de control y que merece ser aprovechada cuanto antes.

