

# Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución

LUIS ÁNGEL MÉNDEZ LÓPEZ\*

## SUMARIO

1. ACTITUD DEL SUJETO ACTIVO
2. COMPLEJIDAD DEL OBJETO
3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES
4. DENSIDAD DE LOS DEBATES
5. EXCESIVO NÚMERO
6. ESCASA PUBLICIDAD

## BIBLIOGRAFÍA

Los problemas que obstaculizan el objetivo fiscalizador de las preguntas y de las interpelaciones están interrelacionados. El criterio que adoptamos en las siguientes páginas no será, por tanto, el de un estudio de seis disfunciones independientes, sino más bien el de resaltar otras tantas perspectivas desde las que analizar la problemática que aqueja a la actividad rogatoria. Nuestra finalidad es que el lector, al término del presente estudio, 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.

---

\* El autor es catedrático de la Universidad de León.

## 1. ACTITUD DEL SUJETO ACTIVO

### 1.1. Problemática

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 solo sucede, por tanto, con los instrumentos de control. Así, el caso más patente es la moción de censura, que suele plantearse para desgastar el Gobierno, siendo conscientes de la dificultad de su aprobación. 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 solo 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.

#### 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 ha crecido en las últimas décadas. 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 aquel no puede dedicar mucho tiempo a preparar la respuesta. Un conjunto de funcionarios en cada ministerio se ocupa de tal menester. 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CHESTER y BOWRING (1962: 259 a 263) recogen cuatro problemas que las preguntas parlamentarias crean en la Administración: La prioridad que debe otor-

Es conveniente partir del 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».

Coincidimos con esta misma autora (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 Ridaura, 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, 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,<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

---

garse a la preparación de las respuestas, el mantenimiento de documentación sobre cualquier actuación ya que una futura pregunta podría versar sobre cualquier acto administrativo, lentitud y, por último, provoca temor en los funcionarios.

<sup>2</sup> En la actualidad la existencia de criterios de selección y cupo niega la posibilidad de saturación de la actividad parlamentaria. ¿Existe parálisis parlamentaria cuando, por ejemplo, en el Congreso de los Diputados solo se pueden presentar tres preguntas a la semana al Presidente del Gobierno (siempre y cuando haya sesión)? Creemos que no.

<sup>3</sup> Se han elaborado pocas normas para restringir la posibilidad de presentar preguntas con respuesta escrita; por eso su número crece constantemente. Solo 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 del Reglamento del Bundestag).

Las minorías parlamentarias pueden provocar el obstruccionismo con la finalidad de que funcione mal el Parlamento y la Administración, paralizados, por ejemplo, por la cantidad ingente de preguntas. 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» Ruiz Robledo (1998: 107). Circunstancia favorecida por la paradójica distribución del tiempo parlamentario de control a favor de la mayoría.

La obstrucción, en la actualidad, se produce por la utilización de las llamadas preguntas-tipo o preguntas-fotocopia, que reproducen el texto y solo cambian algún dato, numérico normalmente. En tales supuestos, el Gobierno deja de responder, agrupa la contestación o bien la realiza lacónicamente. El Ejecutivo se escuda en la aparente imposibilidad de asumir tal ingente cantidad de iniciativas de control parlamentario para dilatar las respuestas más allá de los plazos reglamentarios o incluso no responder en absoluto.

### *1.1.2. Interés meramente 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 aquel 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.<sup>4</sup>

La pregunta escrita es en todos los países (sobre todo 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 ya ha señalado 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.

<sup>4</sup> 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 pesan de tal manera en la actitud del sujeto activo que este descuida su obligación de controlar.

### 1.1.3. Control administrativo

Existe la posibilidad de que las preguntas y las interpelaciones acaben por convertirse en instrumentos de control meramente administrativo y no político. El parlamentario en algunas ocasiones, 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, en algunos países, que el ciudadano 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 caso.<sup>5</sup>

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 difuso de decisión política del ministro responsable. Buena parte de la causa de la falta de interés de la actividad rogatoria radica en que preguntas e interpelaciones son usadas como mero control administrativo, sin ninguna cualificación política.<sup>6</sup> Ello encuentra fundamento en que

---

<sup>5</sup> Así, FORMERY (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».

<sup>6</sup> 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 relevante. Ya MILL (1965: 315), en 1861, escribe: «La suma enorme de asuntos particulares que roba tiempo al Parlamento y embarga los pensamientos de sus miembros con

el particular goza ya de suficiente protección jurisdiccional frente a la Administración.

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 representante 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. La mayoría de las intervenciones del representante, por esto, se centrará en problemas de su circunscripción para reforzar su prestigio ante los electores.

#### *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 este no se aplicará, evidentemente, donde no exista la interpelación (Francia, Reino Unido y Parlamento Europeo).

En cuanto a los ordenamientos comunes, es necesario conocer que, mientras que la pregunta no debería versar sobre directrices de la política gubernamental, la interpelación habría de recaer sobre tales materias. Más problemático se hace establecer límites 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 parlamentarios optan por la publicidad y el carácter abierto y directo de las preguntas orales y las interpelaciones en los temas en

---

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».

que el coste político para el Gobierno puede ser mayor. 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 un interés electoral a la hora de elegir uno u otro medio de actividad rogatoria para controlar al Gobierno.

#### 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 esta tiene encomendada: Fiscalizar al Ejecutivo. En el texto constitucional peruano, por ejemplo, se dice: «El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso para la estación de preguntas» (artículo 129, III). 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 faltar.<sup>7</sup>

Los parlamentarios de la mayoría, 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 menos aplaudida) por la opinión pública.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> No compartimos, por ello, la opinión del diario español *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».

<sup>8</sup> 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 declaraciones hechas en la prensa o en otro lugar, permitir a los ministros tener algo a lo que es conveniente referirse en una ocasión futura, in-

### *1.1.6. Grupos parlamentarios*

Los ordenamientos de las asambleas han abierto a los grupos parlamentarios la posibilidad de plantear preguntas e interpelaciones. Tal situación no deja de ser positiva en cuanto 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 este haya de contar con la anuencia, permiso o consentimiento del grupo para poder ejercer la actividad rogatoria (así, las interpelaciones en el País Vasco). En el mismo sentido crítico hay que analizar los casos en que solo un grupo de parlamentarios puede controlar, eliminando la posibilidad de ejercicio individual de esta función asamblearia (así, por ejemplo, las preguntas orales en el Parlamento Europeo).

El predominio del grupo parlamentario se recalca debido a la práctica del cupo como criterio de selección. 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 redunda en el crecimiento de los poderes directivos de las elites partidistas sobre los diputados y, lo que es aún más llamativo, en que el grupo mayoritario tenga más oportunidades de controlar. En relación con esto último contrasta el hecho de la superación de la regulación tradicional 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.

## **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, pide un cambio de mentalidad.

---

roducir una explicación o declaración antes de alguna crítica anticipada e impedir un ataque de la oposición.

### *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 ineficacia.<sup>9</sup>

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.

### *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 deseable eficacia controladora de las preguntas y de las interpelaciones.

Así, sobre el obstruccionismo, 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 atender las requisitorias derivadas de la función parlamen-

---

<sup>9</sup> 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 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'». 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 jueves. 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 ministros.

taria 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.

Convendría, por otro lado, 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 representantes 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 actualidad.

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.<sup>10</sup> 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 objetivo fiscalizador y no de defensa de derechos individualizados.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> En contra, BARRAT I ESTEVE (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 aproxi-

Ninguna norma, de nuevo, parece poder poner nuevos límites en este sentido, aparte de la ya común 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.

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 responsable.<sup>12</sup> El uso del correo particular es frecuente en el Reino Unido.<sup>13</sup>

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.

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 a 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

---

mación a las preocupaciones reales de los electores. En realidad, muchas de sus funciones deberían ser llevadas a cabo por los propios parlamentarios».

<sup>12</sup> En este sentido, NORTON (1993: 106) subraya que «the important point about these informal means is that they do tend to supplement the formal means available».

<sup>13</sup> Así, JOHNSON (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».

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.

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.<sup>14</sup> 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.

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 en ordinarias, tal facultad no solo debería ejercerse de manera exhaustivamente motivada, sino que habría que permitir que el parlamentario tuviese 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.

### *1.2.3. El ciudadano como sujeto activo*

La posibilidad introducida en los reglamentos asamblearios de Andalucía y Murcia consistente en que los ciudadanos puedan presentar preguntas merece comentarse. La apertura de un cauce más a la participación ciudadana es, en principio, digna de aplauso. El inconveniente

---

<sup>14</sup> En esta línea, es digna de mención la facultad que el Artículo 181.1 del Reglamento del congreso de los Diputados español otorga a la Mesa para que pueda calificar una interpelación como pregunta cuando el contenido de aquella no responda al requisito del interés general.

principal radica en su posible conflicto con el concepto de representación política.

La posibilidad que ahora comentamos, efectivamente, supone una importante mutación en la tradicional exclusiva del parlamentario 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).<sup>15</sup> 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 a la hora de ejercer su función de control.<sup>16</sup>

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.

#### *1.2.4. Minorías*

Dado que el control es frecuentemente impulsado por quienes no pertenecen al partido político de los miembros del Ejecutivo, sería interesante cambiar el sistema de distribución de preguntas e interpelaciones en algunos ordenamientos parlamentarios. Centrándonos en el Congreso de los Diputados español, vemos que el Artículo 188. 2 de su Reglamento favorece al grupo mayoritario y, dentro de este, al diputado que menos haya intervenido. Ambos aspectos son criticables. El pri-

---

<sup>15</sup> Recordemos, con VEGA GARCÍA (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 terminaría sirviendo sería únicamente para provocar la negación más rotunda del Parlamento como pieza medular del sistema político».

<sup>16</sup> Como VEGA GARCÍA (1996: XX) señala, «implica la democracia representativa la distinción entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados».

mero porque no aumenta 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. 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.<sup>17</sup>

## 2. COMPLEJIDAD DEL OBJETO

### 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 ajenos (por ejemplo, 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 campos. El Gobierno dirige esa creciente burocracia administrativa, cada vez más especializada conforme aumentan las demandas sociales relacionadas, por ejemplo, con las nuevas tecnologías. Proliferan, por otra parte, los sectores gestionados sustancialmente por personal público pero formalmente al margen del Ejecutivo. El parlamentario, a la hora de controlar al Gobierno se encuentra, pues, con un haz inmenso de objetos que no puede abarcar.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Coincidimos, por tanto, con CAZORLA PRIETO (1999: 73) en que debe abrirse camino a la titularidad de la función de control por parte de la minoría, con límites que eviten el obstruccionismo. Discrepamos de aquel en que tales medidas se introduzcan por vía política y no reglamentariamente.

<sup>18</sup> Para MANZELLA (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 indagate con occasionali scambi di «battute» in assemblea».

Los grupos parlamentarios realizan en su seno una división funcional del trabajo que facilita que cada representante se especialice en un ámbito estatal.<sup>19</sup>

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.

Es paradójico, sin embargo, que la dificultad con la que se encuentran los parlamentarios de obtener conocimientos suficientes sobre los distintos ámbitos administrativos no solo no haya producido una disminución en el número de preguntas e interpelaciones, sino que estas proliferan. Ello se produce, según Buccisano (1969: 32 a 34), porque la nueva dimensión del Estado ha sido asumida por el representante. Este se asesora, más o menos, y no duda en desarrollar la actividad rogatoria.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> 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 solo 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, por ejemplo, sobre alianzas militares que sobre sanidad.

<sup>20</sup> Es particularmente relevante el aumento en el número de preguntas que solicitan respuesta escrita. Como acertadamente escribe ARCE JANÁRIZ (1997: 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».

<sup>21</sup> En este sentido, BIRCH (1968: 216) opina que «The utility of Question Time is limited where the issues are technical and the government has a near-monopoly

## 2.2. Propuestas

### 2.2.1. Información

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.

La información y el control llegan a aunarse cuando se propone que no responda el ministro, sino una persona cualificada técnicamente.<sup>22</sup> 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 control. Para Manzella (1969: 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. Los titulares de entes y empresas públicas podrían ser llamados directamente a rendir cuentas de su gestión, así como en el ordenamiento de la Administración Pública debería prevverse 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 superaría el inconveniente. Este radica en que el control se tornaría exclusivamente administrativo, cuando 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

---

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».

<sup>22</sup> 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.

un ministro no estuviese en condiciones de explicar. El mismo hecho de delegar la respuesta en un funcionario especializado 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 este debe contar con medios técnicos, materiales y personales suficientes para cumplir su tarea constitucional de control del Ejecutivo.<sup>23</sup> 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.

### 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. Existen variadas fórmulas para conseguirla:

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) 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 este versase sobre materias excesivamente técnicas. Se conseguirían así cuatro objetivos: 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 rogatoria. En segundo lugar, se evita el recurso al frecuentemente colapsado pleno, foro que se reservaría para

---

<sup>23</sup> Así, BALDASSARRE (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». Es de particular relieve, en esta línea, el Artículo 181 de la Constitución portuguesa: «Los trabajos de la Asamblea y los de las comisiones serán asistidos por un cuerpo permanente de funcionarios técnicos y administrativos y por especialistas requisados o contratados temporalmente, en el número que el Presidente estime necesario».

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, redundante en que aquella 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 solo dedicándose a ello con cierta cantidad de tiempo se puede 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.<sup>24</sup>

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 autónomas.<sup>25</sup> Más aún, el ámbito local en ocasiones tras-

---

<sup>24</sup> 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*, 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». CHESTER (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».

<sup>25</sup> En este sentido, refiriéndose al Parlamento inglés, CHESTER (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

ciende y llega al Parlamento estatal, siendo dudoso que el Gobierno sea el que deba explicar los hechos que en aquel campo han sucedido.

### 3. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

#### 3.1. Actualidad

##### 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».<sup>26</sup> La ruptura entre preguntas e interpelaciones y la actualidad contribuye también a explicar el escaso interés de los parlamentarios por las sesiones de control.

Conseguida la inmediatez del control, además del interés que suscita el desarrollo de la actividad rogatoria, esta podría tener efectos sobre la acción gubernativa antes de que sus resultados fuesen definitivos.<sup>27</sup>

Examinaremos seguidamente las trabas que dificultan la inmediatez en el ejercicio del control.

##### 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 necesarios para reglamentar su ejercicio, pueden perjudicar su conexión directa con los hechos de actualidad.

---

(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».

<sup>26</sup> En este sentido, 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».

<sup>27</sup> Así, GRANGÉ (1965: 201) y GUERRERO SALOM (2000: 347).

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 aquella.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup> 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.

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.

### 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 parecen exigir dilación en su respuesta. La inmediatez de la oralidad debería ser la regla habitual en estos casos.

<sup>28</sup> Para FELLOWES (1960: 234) «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».

<sup>29</sup> 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.

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): El ministro debe disponer de tiempo suficiente para obtener los conocimientos necesarios para poder responder y la contestación debe ofrecerse en un plazo razonablemente útil. Es decir, hay que evitar que la pregunta o interpelación sea políticamente baldía.

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 elaborarla.

### 3.1.1.3. Órganos de gobierno

La mayoría que apoya al Ejecutivo está representada 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 Ejecutivo.

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 decidan 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 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 mayoritario.

### 3.1.2. *Propuestas*

#### 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 control.

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 desembogue 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, hace innecesaria la elaboración de una estrategia por parte del Ejecutivo. Este, 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 solo 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 antes.<sup>30</sup>

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 solo los mínimos.

### 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

<sup>30</sup> 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 del Reglamento). Los diputados «podrán dirigir al Gobierno Federal preguntas de interés actual en el marco de la responsabilidad de este, preferentemente con referencia a la última reunión del Gabinete» (anexo 7. 2).

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 con tal carácter.<sup>31</sup>

Tan importante como que el procedimiento ordinario de los instrumentos de actividad rogatoria sea ágil, es la posibilidad de que los plazos puedan verse reducidos para que las cuestiones de máxima actualidad obtengan una tramitación de urgencia. En todo caso, la determinación de este carácter no debería estar en manos del Ejecutivo, sino siempre de los órganos de las Cámaras. Como estos pueden verse influidos por su pertenencia a los partidos que apoyan al Gobierno, coincidimos con la sugerencia de Garrórena Morales (1998: 435) en cuanto a la existencia de un turno de cuestiones urgentes, cuya inclusión en el orden del día solo 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.

### 3.1.2.3. Tiempo destinado al control

Si el tiempo dedicado al control es escaso o discontinuo, la eficacia de este lo será también.<sup>32</sup>

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 una sesión entera a la semana. La primera opción favorece la actualidad de las cuestiones puesto que estas 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

---

<sup>31</sup> 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».

<sup>32</sup> Los textos constitucionales francés (Artículo 48, II) y español (Artículo 111. 1) son los únicos europeos que establecen un tiempo mínimo semanal. De todas formas, todos los reglamentos asamblearios reservan, como es lógico, alguna porción de las sesiones semanales para este tipo de control.

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 que se plantearán 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.

Es criticable 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.<sup>33</sup> 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 no se estén admitiendo preguntas por falta de tiempo para desarrollarlas.<sup>34</sup>

## 3.2. Proceso complejo

### 3.2.1. Problemática

#### 3.2.1.1. Inseguridad jurídica

La seguridad jurídica es un principio inherente a un Estado democrático. 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 (en Francia se re-

<sup>33</sup> 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 insuficiente.

<sup>34</sup> Cfr. VÍRGALA FORURIA (1993: 82). En las comunidades autónomas españolas, 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 ámbito. Así, cfr. AJA FERNÁNDEZ (1991: 106).

formó incluso el texto fundamental en 1995), Italia y España producen innumerables normas que no derogan 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 otra modalidad puede llegar a tener más o menos éxito parlamentario, pero siempre será en detrimento de los procesos ordinarios.<sup>35</sup>

### 3.2.1.2. Mimetismo

Es inconveniente considerar el *question time* británico como la pancea de todos los males de la actividad rogatoria. En primer lugar, aquel no está exento de dificultades, 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. Un 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

---

<sup>35</sup> Así ha sucedido en la práctica: En Italia, según describen CIOLO y CIAURRO, (1998: 22), las preguntas con respuesta inmediata no han tenido los frutos que se esperaban, 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 breve procedimiento 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 «vecchie interrogazioni a risposta orale che oggi, strette tra question time, interpellanze e interrogazioni in Commissione, hanno perso ogni significato».

modelo.<sup>36</sup> De la misma manera, no parece adecuado que la mayor parte de los reglamentos parlamentarios de las comunidades autónomas españolas reproduzcan a veces literalmente los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados.

### 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 carácter.

### 3.2.1.4. Densidad de los debates

Si interviene un representante por cada grupo parlamentario, como en la interpelación, el desarrollo se alarga.<sup>37</sup>

A veces, aunque el texto presentado responde a las exigencias reglamentarias de concisión, su exposición en el pleno no es así, perjudicando la necesaria brevedad del debate.<sup>38</sup>

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. Ello no ocurre por un defecto normativo, sino por el deseo del preguntante de mantener una cuestión que ha perdido actualidad.

---

<sup>36</sup> Como WESTLAKE (1994: 176) señala, «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».

<sup>37</sup> Como LONG (1984: 150 y 151) señala, «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. Trasmissioni 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».

<sup>38</sup> Otros matices que hacen perder agilidad procedimental a las preguntas son las siguientes: «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 oportuna» LONG (1984: 151).

En otro orden de cosas, los parlamentarios infrautilizan las preguntas en comisión, pese a que sus características posibilitarían un recurso más frecuente y un fluido diálogo con el Gobierno.<sup>39</sup>

### 3.2.2. *Propuestas*

#### 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 cuestión 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 obtenida.

Las preguntas deberían constar de un único interrogante, «para lograr el necesario acomodo cronológico que por su naturaleza requieren» Osés Abando (1998: 65).

La concisión del planteamiento de la actividad rogatoria y de su respuesta ha de ser vigilada celosamente por el Presidente de la Cámara.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> 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».

<sup>40</sup> 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 solo administrativa) de su esfera de responsabilidad. Uno de los objetivos de la actividad rogatoria ha de ser obtener una respuesta que justifique un hecho de dudable legitimidad o que comprometa al Ejecutivo a cambiar determinada actuación carente de motivación. El

### 3.2.2.2. Seguridad

Abordamos aquí la paradoja que existe entre dos realidades unidas por el fenómeno de la disciplina partidista. 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. 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. Mientras la elección del Presidente de la Cámara responda a parámetros únicamente mayoritarios es imposible configurarle como órgano institucional neutral.<sup>41</sup>

La disciplina partidista de los órganos de gobierno de las Cámaras puede interferir en varios instantes procedimentales:

#### *a) Conversión de la interpelación en pregunta*

Los órganos de la Cámara encargados de la calificación deben frenar la práctica de utilizar indiscriminadamente cualquiera de los dos instrumentos de actividad rogatoria. 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 ante el Tribunal Constitucional.

---

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.

<sup>41</sup> La situación es inversa en aquellos ordenamientos que atribuyen a las minorías un papel determinante en la designación de Presidente, como en la Cámara de los Comunes. Podríamos entonces, con REQUEJO (2000: 129, n. 82), abogar por dejar el juicio de admisibilidad en manos de un órgano más institucional que político y que sería la Presidencia.

*b) Conversión de la pregunta en solicitud de información*

El razonamiento anterior es válido también para esta potestad. Si la pregunta se puede reconducir a una mera petición de documentos o datos, es recomendable que los órganos calificadores no permitan su desarrollo y la califiquen como solicitud de 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 solo pidan información.

*c) Calificación de las preguntas e interpelaciones urgentes*

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.<sup>42</sup>

*d) Reiteración*

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 excesivos poderes a los órganos de gobierno de las Cámaras y la libertad del parlamentario.

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 en los Estado bicamerales se desarrollen los mismos mecanismos de control con el idéntico contenido pero cada uno en una Cámara. 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.

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 esta última da cumplimiento

<sup>42</sup> En contra, GWIZDZ (1963: 27).

a cualquiera de las cuestiones planteadas, a las que sirve de contestación.

*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.<sup>43</sup> Sería conveniente que una minoría suficientemente representativa pudiese pedir sesiones e introducir preguntas en el orden del día. Así, este no debería ser competencia exclusiva de la mayoría.<sup>44</sup>

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 constitucional. No resta sino abogar por unas normas claras que restrinjan la posibilidad de optar por interpretaciones desde perspectivas partidistas.

### 3.2.2.3. Comisiones

Una manera de agilizar el procedimiento de la actividad rogatoria es descargar al pleno en favor de su desarrollo en comisiones. Si bien ello no plantea, en principio, problemas en el caso de las preguntas,<sup>45</sup>

<sup>43</sup> 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 «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».

<sup>44</sup> MORENO GARCÍA (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».

<sup>45</sup> VÍRGALA FORURIA (1993: 82) resalta que «las preguntas orales en Comisión [...] pueden ser un excelente mecanismo para potenciar adecuadamente la labor de

en el supuesto de las interpelaciones su característica de generalidad casa mal con la especificidad propia de las comisiones. De hecho, en la actualidad, son numerosos los ordenamientos parlamentarios que excluyen tal posibilidad.<sup>46</sup>

Chimenti (1971: 317 y 318) aboga incluso por concentrar el control en un solo órgano. Una comisión solo 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).<sup>47</sup> 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 control.<sup>48</sup> Esta propuesta, sin embargo, tropieza con la dificultad de determinar las tareas de cada Cámara determinando el criterio que regirá la separación de funciones.<sup>49</sup>

---

control parlamentario». En Italia, MACCANICO (1988: 5) también es partidario del desarrollo en comisión de las preguntas con argumento sectorial o local.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Así, LONG (1979: 177), CIAURRO (1982: 18) y PIZZETTI (1984: 259 a 261).

<sup>49</sup> 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» MÉNDEZ LÓPEZ (1998: 182).

### 3.2.2.4. Estructuración

Una manera de hacer interesante el tiempo destinado al control es recoger las preguntas e interpelaciones que sean más interesantes, pero convendría también que guardasen cierta coherencia entre ellas, de tal forma que no se produjesen saltos temáticos que dificultasen el seguimiento por los ciudadanos.

Podría establecerse 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.

## 4. ACTITUD DEL SUJETO PASIVO

### 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 la eficacia del instrumento de actividad rogatoria se ve cercenada. Esta preocupación crece en el supuesto de falta de contestación.<sup>50</sup>

En realidad, el verdadero inconveniente no radica en la falta de respuesta, que sucede en un porcentaje mínimo de preguntas, sino en la enorme cantidad de ellas que se contestan con retrasos importantes. 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 cuestiones.

Las razones que conducen al Ejecutivo a demorar la respuesta o, simplemente, a no contestar son irrelevantes. El hecho decisivo es que incumple una obligación constitucional y/o reglamentaria, si bien tales prescripciones jurídicas no pasan de ser meras obligaciones naturales puesto que su incumplimiento permanece carente de sanción.

---

<sup>50</sup> Así, CAZZOLA (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?».

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 presupuestos.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup>

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 político. 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.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Cfr. KUNIG (1994: 260) y OSÉS ABANDO (1998: 65).

<sup>52</sup> 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, por ejemplo, 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, por ejemplo, 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.

<sup>53</sup> 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 com-

## 4.2. Propuestas

### 4.2.1. Sobre la obligación de contestar

El control parlamentario tiene 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 jurídica en caso de incumplimiento.<sup>54</sup> Lo único que puede inducir 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<sup>55</sup> y, por otro lado, las previsiones de algunos reglamentos parlamentarios permitiendo la conversión de la cuestión no respondida en un instrumento rogatorio más contundente.

---

portamiento puede considerarse como una nueva forma de obstruccionismo. Este 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 control. 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 solo parcialmente, responder de manera irrelevante, ofrecer una respuesta pero elaborándola de tal forma que desorienta, responder de manera ininteligible, repetir una inaceptable réplica y responder con ambigüedad. Los ministros a menudo ejercen una estrategia de equivocidad 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.

<sup>54</sup> Parece acertar, por tanto, GARCÍA MORILLO (1997: 45) cuando afirma que «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».

<sup>55</sup> Así, BURDEAU (1976: 419): «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 si le silence ne pourra couvrir l'activité des membres du gouvernement, le silence qui est l'antithèse de la démocratie».

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 paliados, en coherencia con lo anterior, debemos abogar porque exista una publicidad exhaustiva y de cara a los electores sobre cuántas y qué preguntas e interpelaciones no han sido abordadas por el Ejecutivo en el tiempo previsto reglamentariamente. Proponemos la conversión automática de las preguntas escritas no respondidas en el plazo pertinente en preguntas orales en pleno.

Convendría, además, que en la última semana de cada período de sesiones se dedicase un pleno al que debieran 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.<sup>56</sup>

Aja Fernández y Arbós (1980: 57), acertadamente, señalan que «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».

#### 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 esta existe, no hay criterio jurídico que pueda ponderar su grado de correlación con la pregunta.<sup>57</sup> Así, el Tribunal Constitucional español estima que «la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta [...] no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio

---

<sup>56</sup> 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 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».

<sup>57</sup> Los reglamentos parlamentarios no suelen arbitrar ningún mecanismo corrector por «la propia dificultad para precisar el grado de insuficiencia o insatisfacción de la contestación, desde el momento en que concurren abundantes elementos subjetivos» BARRERO VALVERDE (1998: 485).

del cargo garantizado por el artículo 23 de la Constitución, 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).

La insuficiencia de la respuesta a uno de los institutos rogatorio no supone, por tanto, la privación del 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.

## 5. EXCESIVO NÚMERO

### 5.1. Problemática

La cifra de preguntas, no tanto de interpelaciones, es muy alta.<sup>58</sup> 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 Gobierno.<sup>59</sup> 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. Para Filippetta (1991: 4243), el representante y el partido político no son capaces de agregar las demandas que provienen de sus votantes en una síntesis política general, de ahí que aquellos solamente

<sup>58</sup> Durante 1999 se presentaron más de 12.000 preguntas en el Congreso de los Diputados Español. El aumento de las preguntas con respuesta escrita se ve como una manifestación más de la crisis del Parlamento, particularmente en Francia. Para AMELLER (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». 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) «traduit la complexité et l'incertitude de la réglementation résultant de l'interventionnisme étatique».

<sup>59</sup> Así, NORTON (1993: 21 y 22).

operen como recogedores de las protestas de los ciudadanos para transmitir las al Gobierno.

Volvemos, pues, a encontrarnos con la voluntad del sujeto activo. Este debería replantear su intervención en el Parlamento de tal forma que utilizase la actividad rogatoria solo en los casos reglamentariamente previstos y no, como muchas veces acaece, para satisfacer intereses partidistas y/o electorales.

La ingente cantidad de instrumentos de actividad rogatoria provocará, en todo caso, varios efectos nocivos en su eficacia fiscalizadora:

a) La atención de los medios de comunicación y, por tanto, del electorado se dispersa ante el gran número de cuestiones, unas de actualidad pero otras de ámbito muy localizado o repetitivas.

b) 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, sería más adecuado el recurso jurisdiccional o la intervención del defensor del pueblo.

La presentación de instrumentos de actividad rogatoria, aunque sean bajo distinta forma (pregunta escrita e interpelación, por 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 error admitir preguntas sobre idéntica materia en la misma sesión.

c) 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 farragoso».

Sobre si el Gobierno tiene o no poco tiempo para contestar no nos podemos pronunciar. Siempre cabe la posibilidad de que el Ejecutivo destine más funcionarios a la elaboración 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, respondiendo con enorme dilación, justificada por él mismo en razón del número de cuestiones que tiene que asumir.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> MANZELLA (1974: 401) opina que «la massa delle domande impedirebbe [...] di rispondere a tutte».

## 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 convendría a la hora de abordar la actividad fiscalizadora del Parlamento. De hecho, como escribe Rastrollo Rojas (1997: 884), «no son menos [las preguntas] que se sustancian en el *question time* de los Comunes y aquella 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. Estos, 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 nuestro juicio, adecuada. Así, habría de permitirse al parlamentario la reiteración de las preguntas que no pudieron ser respondidas en el correspondiente período de sesiones, en vez de sancionar su decaimiento. Consideramos correcta la previsión de transformar automáticamente la pregunta oral que no ha sido respondida antes del fin del período de sesiones en pregunta con respuesta escrita. 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.<sup>61</sup>

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 Artículo 156.3 del Reglamento del Senado italiano contiene, incluso, el procedimiento que resulta: Hablan en primer lugar los interpelantes, contesta el Ejecutivo y, finalmente, toman la palabra quienes formula-

<sup>61</sup> 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.

ron 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. En segundo lugar, disminuye el tiempo que se dedica a dicha materia, posibilitando el tratamiento de otras iniciativas. El desarrollo conjunto, por último, respeta escrupulosamente a los distintos sujetos activos afectados por la agrupación. Todos ellos tendrán la oportunidad de replicar la respuesta gubernamental.

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 escrita 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. 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 *réel caractère d'urgence*. Podría, finalmente, ponerse un límite a la cantidad de preguntas y de interpelaciones que cada parlamentario puede presentar cada semana. Así en el Bundestag un diputado solo puede plantear dos preguntas que soliciten respuesta oral a la semana y cuatro que pidan contestación escrita al mes (Anexo 4.1 y 13 del Reglamento del Bundestag).

## 6. ESCASA PUBLICIDAD

### 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 aquellos para consultar la evolución de la tarea de control parlamentario.<sup>62</sup> Como todo procedimiento político hoy en día, la pro-

<sup>62</sup> Bien es cierto, como apunta NOCILLA (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».

ducción 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.<sup>63</sup>

Garrorena Morales (1998: 435) afirma que «hoy los medios de comunicación generan unas condiciones de intermediación 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».

La atención que otorga la prensa a las actuaciones parlamentarias es, además, 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 parlamentaria.

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. La consecuencia es que el contenido de los discursos y el resultado de las votaciones se conoce de antemano y presentan poco interés para el público. Consideramos que la agilidad de la actividad rogatoria puede aquí jugar algún papel, no solo en la revitalización de la función de control político, sino en la del Parlamento en su conjunto.

La entrada de la televisión en las asambleas parlamentarias ha supuesto una revolución en lo que a la publicidad de los debates se refiere. Debe tenerse siempre en cuenta que cuando se televisa un acto parlamentario, el destinatario real de las intervenciones de los representantes es la audiencia ciudadana y no los demás parlamentarios.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> 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».

<sup>64</sup> 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 discurso cam-

## 6.2. Propuestas

### 6.2.1. Retransmisión televisiva o radiofónica

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 acercan las actividades parlamentarias (también las preguntas y las interpelaciones) a aquel.<sup>65</sup>

Conviene, por tanto, favorecer la retransmisión televisiva o radiofónica. Ello acerca el Parlamento a los ciudadanos y hace que la actividad rogatoria se torne más ágil e interesante.<sup>66</sup> García Morillo (1990: 252) resalta tres ventajas que supondría la transmisión televisiva de algunas sesiones de control: Mayor selección y rigor del interrogante y del que responde, más preguntas de interés público y 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.

Hay varios problemas para garantizar que la retransmisión televisiva del desarrollo de la actividad rogatoria tenga éxito. Long (1994:

---

bia. No importan tanto los términos en que el debate se traba cuanto los mensajes y efectos que se puedan transmitir al electorado. Merece la pena recordar, con VILAS NOGUEIRA (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».

<sup>65</sup> 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».

<sup>66</sup> NORTON (1993: 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».

227) enumera tres: El Parlamento da prioridad a la actividad legislativa, la televisión fija su programación con una anticipación de semanas y, 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 solo raramente están relacionadas con asuntos de actualidad».

### 6.2.2. *Interés periodístico*

La prensa debería ejercer un servicio idóneo de información.<sup>67</sup> 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».<sup>68</sup>

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.

### 6.2.3. *Reconducción de lo político al Parlamento*

Otra forma que tienen los parlamentarios de contribuir a la revalorización de la actividad rogatoria, también 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.

El mismo autor es consciente de que tal propuesta puede chocar con el derecho fundamental a la libertad de expresión. Además de tal

<sup>67</sup> Así ANZON (1969: 765) 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)».

<sup>68</sup> De acuerdo con 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».

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, amplían las posibilidades de ese contacto elector-representante, al margen, por tanto, del sistema formal de las preguntas. Así, cada vez es más frecuente que la publicidad electoral e incluso la institucional contenga direcciones, números telefónicos, etc. de los parlamentarios o gobernantes.

#### 6.2.4. *Líderes políticos*

La intervención del Presidente del Gobierno en el turno de respuestas debería realizarse ordinaria y no extraordinariamente. Sería conveniente, por otra parte, que en las preguntas que se formularan al Presidente del Gobierno se diera alguna posibilidad de intervención al líder de la oposición. Todo ello provocaría el interés espontáneo tanto de las cadenas televisivas como de los ciudadanos. La atención que despierta la actividad rogatoria es directamente proporcional, por un lado, al objeto tratado y, por otro, a la importancia política de los sujetos que lo abordan.<sup>69</sup>

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.

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 a aquel. De

<sup>69</sup> Así, merece un comentario positivo la previsión del Artículo 151 bis .6 del Reglamento del Senado italiano, modificado el 29 de febrero de 1999: «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».

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 Comunes.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> El efecto contrario 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 pleno. Este 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.