



Pasado y Memoria. Revista de Historia
Contemporánea

ISSN: 1579-3311

pasadoymemoria@ua.es

Universidad de Alicante
España

Giménez Martínez, Miguel Ángel

La actividad rogatoria de las Cortes durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)

Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea, núm. 13, 2014, pp. 271-298

Universidad de Alicante

Alicante, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521551967013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La actividad rogatoria de las Cortes durante la Legislatura Constituyente (1977-1979)

The Enquiring Activity of the Spanish Parliament during the Constituent Legislature (1977-1979)

Miguel Ángel Giménez Martínez

Universidad de Castilla-La Mancha

Recibido: 12-X-2013

Aceptado: 7-IV-2014

Resumen

El Parlamento ejerce su función de control sobre el Gobierno, entre otras herramientas, a través de la denominada actividad rogatoria, es decir, la formulación de preguntas e interpelaciones. Ambas figuras suponen, además, expresión de la filosofía política democrática, por cuanto contribuyen al impulso del proceso político, aumentan la información del ciudadano sobre la gestión de los asuntos públicos y ayudan a consolidar la centralidad del Parlamento dentro del sistema institucional. La puesta en práctica del fenómeno rogatorio fue, así pues, de especial valor en el contexto político de la transición y, en concreto, de las Cortes Constituyentes (1977-1979), primera experiencia parlamentaria democrática en España después de cuarenta años de dictadura. Mediante el análisis de los boletines oficiales y diarios de sesiones, la exégesis de los textos legales y el contraste con las aportaciones doctrinales, este artículo trata de dilucidar la trayectoria de las preguntas e interpelaciones durante este período, en sus vertientes teórica y práctica.

Palabras clave: Parlamento, Transición española a la democracia, Función de control, Preguntas e interpelaciones.

Abstract

Parliaments exercise an oversight function over governments, among other means, through the so-called enquiring activity. In other words, by addressing questions and interpellations. Both institutions also represent an expression of democratic political philosophy, as they contribute to stimulate the political process, they increase citizens' information on public affairs management and help to consolidate Parliaments centralising

importance within the institutional system. Thus, the implementation of the enquiry phenomenon was especially significant in the political context of the Spanish transition and, in particular, of the Constituent *Cortes* (1977-1979), the first democratic parliamentary experience in Spain after forty years of dictatorship. By analysing official bulletins and journals of debates, interpreting legal texts and contrasting doctrinal contributions, this article seeks to elucidate the development of questions and interpellations during this period, both in their theoretical and practical aspects.

Keywords: Parliament, Spanish transition to democracy, Oversight function, Questions and interpellations.

Introducción

Desde el siglo XVIII se sientan las bases de unos regímenes participativos donde es clave el concepto liberal de división de poderes, el cual, sin embargo, quedaría huérfano de contenido si no estuviera acompañado de una técnica que garantizase su efectivo cumplimiento, es decir, el control de esos poderes¹. Puede decirse en este sentido que un sistema democrático reconocerá controles jurídicos, controles políticos y controles electorales. Se tratará aquí de los segundos, aquellos que suponen el control del Parlamento sobre el Gobierno y que nacen de la política como criterio de oportunidad. Nos encontramos, así pues, ante un «control interórganos»², el de la Asamblea frente al Gabinete, que constituye «la fase central de la relación entre el Parlamento y el Gobierno, aquella que [...] alcanza una mayor duración y se lleva a cabo de un modo continuado»³. Todo ello permite calificar al control parlamentario como el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo y, al mismo tiempo, como una de las piezas básicas del edificio teórico del parlamentarismo.

Respecto a la naturaleza del control parlamentario puede hablarse de la discusión doctrinal sobre naturaleza jurídica *versus* naturaleza política. La recepción de la doctrina foránea, especialmente la italiana, permite a Joaquín García Morillo caracterizar el control parlamentario como «una subespecie concreta de los controles jurídicos»⁴. Sin embargo, siguiendo la línea de reflexión de Manuel Aragón, se defiende la idea del carácter político del control parlamen-

1. El propio Montesquieu escribía que «el cuerpo representante [...] debe ser elegido [...] para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no solo puede realizar muy bien, sino que solo él puede hacer». Vid. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de, *Del espíritu de las leyes* (1782), Madrid, Tecnos, 1972, p. 154.

2. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* (1959), Barcelona, Ariel, 1964, p. 68.

3. MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 17-18.

4. GARCÍA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 54-67.

tario básicamente por tres razones: la compatibilidad de la presencia del Derecho en la regulación procedimental del control con la diversidad de sus manifestaciones con naturaleza perfectamente distinguible; el criterio utilizado en el ejercicio del control; y las consecuencias que se derivan del mismo, siendo estos dos últimos factores los que propiamente lo definen⁵. Así pues, el control parlamentario se configura como una función de naturaleza política, necesaria en los sistemas representativos; de vital importancia para los Parlamentos modernos, relegados en el proceso decisional por el predominio de la mayoría parlamentaria-gubernamental; y cuya titularidad corresponde muy especialmente, si no exclusivamente, a las minorías parlamentarias, a la oposición. Una función que los Parlamentos tienen atribuida en tanto que órganos de representación, antes que de decisión⁶.

De acuerdo con esto, los Parlamentos se han dotado de diversos instrumentos y herramientas de control que en su conjunto posibilitan la realización de esta tarea. Ahora bien, dentro de esta finalidad global a la que todos ellos responden, es cierto que pueden establecerse diferencias atendiendo a su efecto inmediato. De esta forma, pueden distinguirse aquellos procedimientos de «control-fiscalización», que no implican necesariamente una decisión del Parlamento y en los que lo fundamental es el examen y la crítica de la actuación del Ejecutivo (preguntas, interpelaciones, sesiones informativas, Comisiones de investigación); y los de «control-orientación», en los que el debate concluye con una votación que sirve de orientación al Gobierno, incluso poniendo en juego la relación fiduciaria entre éste y el Parlamento: proposiciones no de ley, mociones de censura y cuestiones de confianza⁷. Se trata, en todo caso, de una diferencia no tajante, de modo que un mismo instrumento puede participar de caracteres propios de ambas categorías. Porque, en definitiva, la *ratio* de su exis-

5. ARAGÓN, Manuel, «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19 (1987), pp. 12-37.

6. SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J., «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, nº 88 (1995), pp. 237-238.

7. En parecidos términos, ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis («El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 15 (1989), pp. 40 y ss.) distingue entre el «control-orientación», el «control-inspección» y el «control-sanción». También XIFRA HERAS, Jordi («La información como arma del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. X, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1977, pp. 2.323 y ss.) parece adoptar una postura similar, al señalar que «el control es una creación que se traduce en una pluralidad de gradaciones, que van desde la simple información a los efectos de verificación o cotejo, hasta la dominación coactiva». En distinto marco conceptual, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (*El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 649 y ss.), habla de «control-inspección» y de «control-autorización».

tencia es la misma: hacer posible que el Gobierno, o la mayoría parlamentaria-gubernamental, sea controlado en última instancia por el pueblo directa y/o indirectamente.

En este artículo nos ceñiremos estrictamente a los procedimientos de «control-fiscalización» y, en concreto, a la actividad rogatoria del Parlamento, la cual se manifiesta a través de la formulación de preguntas e interpelaciones; unos instrumentos que, en efecto, no producen sanción alguna, pero que están ligados a lo que Giuseppe Ugo Rescigno denomina «responsabilidad política difusa»⁸. La importancia de estas dos instituciones se deriva de la doble condición que las acompaña. En primer lugar, la que hace de las preguntas e interpelaciones, del fenómeno rogatorio en suma, una expresión de la filosofía política democrática. El fenómeno rogatorio es, así, un instrumento que, desarrollando sus posibilidades de control del poder ejecutivo, contribuye al impulso y a la dirección del proceso político y aumenta los conocimientos del ciudadano sobre la gestión de los asuntos públicos: se ubica, necesariamente, en un lugar central dentro de la construcción técnico-jurídica que el parlamentarismo pone al servicio de los valores democráticos. Y en segundo término, porque el fenómeno rogatorio es el que vitaliza al parlamentario individual en tres direcciones fundamentales: la que le marca su relación con el electorado, con el partido al que pertenece, y finalmente con el Gobierno y la Administración. En este sentido, la participación del parlamentario individual, a través de las preguntas e interpelaciones, en las funciones de control del Ejecutivo y de publicidad y diaphanía de la gestión pública contribuye, a la postre, a consolidar la centralidad del Parlamento dentro del sistema político⁹. Y todo ello sin que puedan menospreciarse, sino todo lo contrario, valorarse con espíritu crítico, aquellas advertencias que, como la de Maurice Duverger, achacan a las preguntas el convertirse con frecuencia en «consultas jurídicas gratuitas»¹⁰, o que, como la realizada por Pierre Birnbaum, estiman que «los diputados continúan, muy a menudo, jugando el papel de asistentes sociales»¹¹.

Partiendo de esta concepción del fenómeno rogatorio y de su posición en el centro de las relaciones electorado-Parlamento-Gobierno se va a abordar, primero, el estudio de su naturaleza jurídica, tal y como se desprendía del

8. RESCIGNO, Giuseppe Ugo, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 113-130.

9. MÉNDEZ LÓPEZ, Luis, «La actividad rogatoria del parlamentario como parte del derecho a participar en los asuntos públicos», *Revista de las Cortes Generales*, nº 80 (2010), pp. 223 y ss.

10. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1970, p. 132

11. BIRNBAUM, Pierre, HAMON, Francis y TROPER, Michel, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977, p. 33.

Derecho positivo durante el período de vigencia de las Cortes Constituyentes (julio de 1977-enero de 1979), para, a continuación, realizar un análisis de lo que vino siendo su práctica en los primeros dieciocho meses de vida parlamentaria desde las elecciones de junio de 1977. Un análisis en el que, a través del estudio de diversos factores, las preguntas e interpelaciones desvelen sus potencialidades y, como es natural, los obstáculos que impidieron su desarrollo hasta convertirse en un instrumento importante en la vida parlamentaria de la naciente democracia española.

El control parlamentario en las Cortes Constituyentes

La transición de la dictadura franquista al régimen democrático, como es conocido, se llevó a cabo sin previa ruptura política¹². La originalidad del cambio político español reside en que éste no constituyó «un proceso de sustitución radical de un orden jurídico por otro, como había ocurrido en los períodos constituyentes de signo democrático de nuestra historia constitucional (1812, 1869, 1931)»¹³. El instrumento jurídico que se utilizó a tal fin fue la Ley para la Reforma Política (LRP), «ley-puente» que permitió el paso pacífico de la legalidad franquista a la legalidad democrática¹⁴. En efecto, esta ley de carác-

12. Entre la ingente producción sobre la materia, nos limitaremos a reseñar solo las obras que consideramos más significativas: TEZANOS, José Félix, COTARELO, Ramón y BLAS Andrés de (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; TUSELL, Javier, *La transición española a la democracia*, Madrid, Historia 16, 1991; COTARELO, Ramón (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992; PRIETO, Joaquín, JULIÁ, Santos y PRADERA, Javier (coords.), *Memoria de la transición*, Madrid, Taurus, 1996; SOTO CARMONA, Álvaro, *Transición y cambio en España (1975-1996)*, Madrid, Alianza, 1996; POWELL, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001; SARTORIUS, Nicolás y SABIO, Alberto, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre de 1975-junio de 1977)*, Madrid, Temas de Hoy, 2007; y GALLEGO, Ferran, *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008.

13. SOLÉ TURA, Jordi, «El control parlamentario en el período constituyente y en la Constitución de 1978», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980, p. 31. No parece correcto poner al mismo nivel las Constituciones de 1812, 1869 y 1931. De todas ellas, solo la última puede en puridad considerarse democrática. La misma afirmación para la de 1869 es cuestionable, en tanto que para la de 1812, texto liberal que no democrático, es manifiestamente incorrecta.

14. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis, *El régimen constitucional español*, vol. I, Barcelona, Labor, 1983, p. 15. En el mismo sentido, MORODO, Raúl, *La transición política*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 122. Vid., especialmente, PÉREZ TREMPES, Pablo, «La Ley para la Reforma Política. Aspectos de la transición política española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 54 (1978), pp. 125-127.

ter instrumental iba a posibilitar la posterior instauración de la democracia, al establecer sus bases, desde la legalidad de la dictadura, para la elección de unas Cortes compuestas por dos Cámaras, elegidas por sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad, a las que correspondería afrontar el tránsito a un nuevo régimen democrático¹⁵.

La puesta en marcha de estas Cortes democráticamente legitimadas no nos permite hablar, sin embargo, de la inauguración en España de un Estado plenamente democrático y, es obvio, aún mucho menos de un régimen parlamentario¹⁶, lo que obligó a un largo proceso, que Jordi Capó Giol ha llamado «autoconstituyente»¹⁷, durante el cual se enfrentaron las diversas concepciones de los partidos sobre el Parlamento y su funciones en el sistema político. Ciertamente, y en cuanto a la primera afirmación, baste recordar que las elecciones del 15 de junio de 1977 constituyeron una «cuña democrática» en un conjunto de aparatos e instituciones que seguían siendo los de la dictadura en su estructura y dirección y, efectivamente, la concentración en el exclusivo ámbito de las Cortes de las innovaciones reformadoras del sistema imprimió a éstas el carácter de elemento aislado de legitimación democrática, en contraste con un entramado institucional absolutamente extraño a principios vinculantes de orden constitucional alguno y anclado orgánicamente en la distribución de competencias del autoritarismo¹⁸. Así pues, las nuevas Cortes, pese a estar fundadas en un principio de legitimidad radicalmente contrario a las del período dictatorial, vivieron hasta ser una de las instituciones recogidas formalmente en la Constitución de 1978 en una situación de provisionalidad, funcionando con una mezcla de elementos de ruptura y de continuidad respecto a las anteriores.

Otra consecuencia de la peculiaridad de la transición fue que las propias Cortes tuvieron, de entrada, una doble naturaleza: fueron a la vez Cortes ordinarias

15. Sobre la LRP, junto a los clásicos trabajos de LUCAS VERDÚ, Pablo (*La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976), GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (*La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, 1977), MÍGUEZ GONZÁLEZ, Santiago (*La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1990) y SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. (*La transición política en las Cortes de Franco: hacia la Ley para la Reforma Política (1975-1976)*, Madrid, Instituto Juan March, 1990); merece destacarse el reciente ensayo de SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio, *Atado y mal atado. El suicidio institucional del franquismo y el surgimiento de la democracia*, Madrid, Alianza, 2014.
16. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos, 1988, p. 25.
17. CAPO GIOL, Jordi, *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1983, p. 8.
18. SOLÉ TURA, Jordi, «La Constitución y la lucha por el socialismo», en PECES-BARBA, Gregorio y otros, *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canvi, 1978, p. 22.

y Cortes constituyentes. La propia LRP parecía fundamentar jurídicamente este carácter, al prever en su artículo 3 la posibilidad de una reforma de las Leyes Fundamentales franquistas. Ahora bien, las nuevas Cortes no fueron elegidas específicamente como constituyentes, sino que esa fue la consecuencia política de las elecciones de 1977, las cuales significaron un claro rechazo de toda posible continuidad con el sistema anterior. Este carácter bifronte, visible incluso en su composición bicameral, totalmente atípica desde la perspectiva constituyente, condicionó sensiblemente el propio funcionamiento del Parlamento y repercutió de manera directa en la problemática del control del Ejecutivo.

Por otro lado, en íntima conexión con lo anteriormente mencionado, mientras que la LRP articuló aquellos aspectos básicos en orden a la elección de las nuevas Cortes y algunas de las funciones a desempeñar, así como ciertas normas acerca de su funcionamiento, no configuró en modo alguno, en contraste, el sistema de relaciones que debía darse entre el Gobierno y las Cámaras¹⁹, de forma que las relaciones Gobierno-Cortes se mantuvieron durante los primeros meses de la Legislatura en un nivel de indefinición elevado²⁰. En tanto que Cortes ordinarias, necesitaban articular enseguida mecanismos de fiscalización. En tanto que Cortes constituyentes, toda regulación sobre el control efectuado por el Legislativo debía subordinarse al resultado final del proceso constituyente. Esta disyuntiva amenazaba con privar de toda efectividad a la noción misma de la función de control, de capital importancia en cualquier Parlamento democrático. Si la creación de los mecanismos de control se supeditaba a la terminación de la labor constituyente y ésta se alargaba –como de hecho sucedió–, el Ejecutivo podía encontrarse totalmente libre de control parlamentario durante un largo período. Dado que, a la vez, seguían vigentes algunos de los instrumentos de acción legislativa del régimen anterior, y muy particularmente la posibilidad indiscriminada de la legislación de urgencia, la propia labor de las Cortes como ordinarias podía quedar profundamente mediatizada²¹. De ahí que, a pesar de la ausencia de normas que coordinasen la relación entre ambos órganos en un primer momento, situaciones de diversa índole abocaron irremediabilmente a la articulación legal de aquellos mecanismos a través de los cuales el Gobierno estuviese sujeto a la acción controladora del Parlamento, así como a la exigen-

19. Hecho que algún autor calificó como «importante laguna». Vid. AGUILÓ LÚCIA, Lluís, «La Ley para la Reforma Política como precedente de la actual desigualdad en la representación política», en APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel (coord.), *Parlamento y sociedad civil...*, p. 180.

20. VÍRGALA FORURIA, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 150.

21. SOLÉ TURA, Jordi, «Democracia y eficacia en las Cortes españolas de la transición», en THRELFALL, Mónica (ed.), *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas de los años 80*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1982, pp. 104-105.

cia de responsabilidad política²². Por este motivo, a lo largo de la Legislatura Constituyente la cuestión del control parlamentario revistió una importancia particular y dio lugar a momentos de grave tensión parlamentaria.

La disposición transitoria tercera de la LRP establecía que las nuevas Cortes surgidas tras las elecciones de 1977 siguieran funcionando con el Reglamento de 1971, «sin perjuicio de la facultad de acordar, de un modo inmediato, las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes». Sin embargo, «la imposibilidad de trabajar en el seno de un contexto democrático con normas pensadas para operar dentro de la lógica de un régimen de corte autoritario»²³ impulsó al presidente de las Cortes, Antonio Hernández Gil, a dictar las Disposiciones provisionales de 30 de junio y 11 de julio de 1977²⁴, que rigieron la constitución del nuevo Parlamento democrático y su puesta en funcionamiento hasta la aprobación por cada Cámara de su respectivo Reglamento. Estas Disposiciones de la Presidencia de las Cortes, suma y compendio de la transición en el plano reglamentario, excluían la regulación de ningún mecanismo de control sobre el Ejecutivo. Pero la urgencia de los problemas políticos planteados y la contradicción provocada por el doble carácter de las mismas Cortes (constituyentes y ordinarias) obligaron a forzar el contenido de las previas normas de transición desde el punto de vista de la labor fiscalizadora, tolerando la formulación de preguntas e interpelaciones sin los condicionantes que en las Cortes franquistas habían privado a ambas instituciones de sus «sustantivas consecuencias procedimentales»²⁵. En cualquier caso, las Disposiciones de la Presidencia no daban lugar al ejercicio reglado de una auténtica función de control parlamentario y, por ello, el tema se trasladó a otro nivel: el de los Reglamentos provisionales del Congreso (RCD) y del Senado (RS), que no serían definitivamente aprobados hasta octubre de 1977.

Las preguntas, en la teoría

Las preguntas son posiblemente la modalidad de control parlamentario más antigua²⁶. Recordemos el significado del derecho de petición en las Asambleas

22. MONTERO GIBERT, José Ramón «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 262.

23. HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, Planeta, 1982, pp. 149-150.

24. *Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)*, nº 1.581, de 30 de junio de 1977, pp. 38.131-38.134; y nº 1.583, de 11 de julio de 1977, pp. 38.143-38.146.

25. FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1973, p. 1.014.

26. Un excelente recorrido lo proporciona VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, «El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española», en RAMÍREZ, Manuel

medievales y cómo precisamente a través del ejercicio de este derecho se introdujeron en España, en la época del Estatuto Real (1834), los principios del sistema parlamentario²⁷. En cuanto a su naturaleza jurídica, la cuestión dependerá de la propia naturaleza de la pregunta, ya que ésta puede consistir en una información o en exigir una determinada actuación de la Administración, teniendo una finalidad variable según la función parlamentaria a que se aplique²⁸.

El RCD definía las preguntas en la forma siguiente: «La pregunta consiste en la simple cuestión, planteada por escrito, de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno, o si es exacta, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema»²⁹. El RS, por su parte, no contaba con una paralela definición. En cuanto al sujeto activo de las preguntas, se reconocía tanto en una Cámara como en la otra que era el parlamentario individual. Así, el RCD disponía: «Los diputados podrán presentar al presidente del Congreso preguntas formuladas al Gobierno o a cada uno de sus miembros»³⁰. Por su parte, y en el mismo sentido, el RS establecía: «Los senadores podrán dirigir a la Mesa o al Gobierno ruegos y preguntas»³¹. De los preceptos anteriores se deduce que mientras en el Congreso el sujeto pasivo de las preguntas solo podía ser el Gobierno, en el caso del Senado se admitía también que lo fuera la Mesa. A esos efectos, el RS señalaba: «Las dirigidas a la Mesa serán contestadas por los miembros de ésta que la misma designe»³². Otra peculiaridad de la Segunda Cámara era la posibilidad de sustitución para la contestación. Así, se disponía que «los ruegos y preguntas formulados al Gobierno serán contestados por un ministro, pudiendo ser sustituido a estos efectos por un secretario de Estado o por un subsecretario»³³. Tal posibilidad no se encontraba recogida en el RCD.

El plazo que debía mediar entre la presentación de la pregunta oral y la fecha de su contestación era de 20 días en el caso del Senado. En este senti-

(ed.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 59-71. También hay interesantes referencias en FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *Reglamentos Parlamentarios (1808-1977)*, Madrid, Iustel, 2012.

27. Vid. al respecto los clásicos trabajos de TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, «Los orígenes del control parlamentario en España», *Revista de Estudios Políticos*, n° 132 (1963), pp. 103 y ss.; y *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.

28. PORTERO MOLINA, José Antonio, «La actividad rogatoria en el Congreso: 1979-1981», *Revista de Estudios Políticos*, n° 24 (1981), pp. 93 y ss., considera las preguntas como actos de *indirizzo* político.

29. RCD, art. 128.2.

30. RCD, art. 128.1.

31. RS, art. 129.

32. RS, art. 130.

33. RS, art. 130.2.

do, su Reglamento decretaba: «El Gobierno puede declarar no haber lugar a contestar, razonando el motivo. El plazo será de 20 días. Si declara que debe aplazar la respuesta, señalará el día, dentro del plazo de un mes, en que esté dispuesto a responder»³⁴. La redacción de este precepto resultaba algo confusa, pues en una primera lectura podría pensarse que el mencionado plazo de 20 días solo se refería al supuesto en que el Gobierno declarara no haber lugar a contestar. Ahora bien, la ausencia de otra disposición más directa en el RS conduce a la conclusión de que al precepto señalado había de dársele un carácter general. Por otro lado, puede estimarse que el plazo de 20 días, en comparación con los establecidos en otras Cámaras, resultaba algo largo³⁵. El RCD no regulaba directamente dicha cuestión. Sin embargo, preceptuaba: «En lo no previsto en los artículos siguientes [relativos a las preguntas] se aplican las normas de los tres artículos precedentes sobre interpelaciones»³⁶. Ha de acudirse entonces al artículo que establecía a este respecto: «Transcurridas dos semanas desde su presentación, se pondrán sin más en el orden del día de la primera sesión siguiente»³⁷. Por tanto, había de respetarse un plazo mínimo de dos semanas desde su depósito.

Respecto a las preguntas escritas y al plazo para su contestación, el RS establecía: «El autor del ruego o pregunta podrá optar, al formularlos, por la respuesta escrita del mismo. En tal caso, el ruego o pregunta se publicarán en el Boletín Oficial de las Cortes y habrán de contestarse, mediante la inserción de la respuesta en el mismo Boletín, dentro de los 15 días siguientes»³⁸. En relación a la misma cuestión, el RCD prescribía: «En la presentación de una pregunta, o después, el diputado puede declarar que pretende obtener una respuesta por escrito. En este caso, dentro de 20 días, el Gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al presidente del Congreso. Esa respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara»³⁹. Este último es uno de los puntos que, como consecuencia de una apresurada traslación de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana de 1971, resultaba incoherente. La publicidad de las preguntas escritas y respuestas se efectuaba en España a través del Boletín Oficial de las Cortes (BOC), y así lo dis-

34. RS, art. 131.3.

35. La mayoría de los países occidentales integrados en la Unión Interparlamentaria daban en aquel entonces menos de 15 días al Gobierno para contestar. Vid. YAMAMOTO, Hironori (ed.), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 Parlamentos nacionales*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2007, pp. 61 y ss.

36. RCD, art. 128.3.

37. RCD, art. 126.

38. RS, art. 129.2.

39. RCD, art. 133.1.

ponía el propio RCD⁴⁰. Por eso resultaba absurdo que posteriormente se dispusiera que la respuesta hubiera de insertarse también en el acta taquigráfica de la sesión en que se anunciaba a la Cámara⁴¹.

En relación al *question time*, el RCD preceptuaba que: «Un día a la semana, siempre que el Pleno esté reunido, será dedicado al desarrollo de preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas. Trascurrido dicho tiempo, el presidente remite las interpelaciones y preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente»⁴². Se establecía, pues, la reserva de un día por semana para el desarrollo de las preguntas, pero siempre que el orden del día correspondiente a dicha sesión no estuviera ocupado completamente por otras cuestiones. Se trataba, por tanto, de un principio no vinculante, sino meramente orientativo. Era, en definitiva, la Junta de Portavoces, como órgano competente para fijar el orden del día, quien decidía sobre la reserva comentada. Además, la misma aparecía sujeta a una segunda condición, al exigirse que «el Pleno esté reunido». Esta expresión, aparte de no resultar del todo clara, parecía referirse a la necesidad de que el Pleno celebrara sesión a lo largo de todos los días de la semana parlamentaria. No es de extrañar que, al exigirse esta pluralidad de condiciones, la dificultad de cumplimentar todas ellas determinara que no se celebrara ninguna sesión enteramente reservada a las preguntas. Éstas, normalmente, se incluían junto con otros asuntos en el orden del día de la sesión que solía celebrarse cada semana, la cual podía abarcar, según los casos, uno o dos días.

En relación a la misma materia, el RS disponía: «A las intervenciones que como consecuencia de ello [ruegos y preguntas] se originen se reservará con prioridad la sesión del Pleno de los martes»⁴³. Dado que esta Cámara se reunía normalmente en una única sesión semanal, en días distintos al martes, es por lo que el artículo permaneció inaplicado. Además, tampoco aquí se estipulaba una reserva con carácter absoluto: el giro «se reservará con prioridad» suponía la posibilidad de dejar en suspenso esta reserva. Téngase en cuenta, en este sentido, que el RS prescribía más adelante que «cuando la urgencia de los asuntos en tramitación lo aconseje, la Cámara, a propuesta del presidente, podrá suprimir determinado número de sesiones el tiempo destinado a ruegos y preguntas orales», y que «en el supuesto al que se refiere el párrafo anterior, si hubiere ruegos y preguntas pendientes de respuesta, la Mesa, oída

40. RCD, art. 90.

41. Sobre esta cuestión, vid. *Il nuovo Regolamento della Camera dei deputati, illustrato con i lavori preparatori*, Roma, Camera dei deputati, 1971, pp. 986 y ss.

42. RCD, art. 129.

43. RS, art. 129.1.

la Junta de Portavoces, habrá de habilitar, en el plazo más breve posible, una sesión para su respuesta»⁴⁴.

Por supuesto, el Gobierno no quedaba inerte frente a las preguntas de los parlamentarios. Así, el RCD disponía que «el Gobierno puede declarar que no puede contestar, indicando el motivo. Si declara que debe aplazar la respuesta, debe precisar en qué día, dentro del plazo de un mes, está dispuesto a responder. Si el autor de la pregunta no está presente cuando el Gobierno se disponga a responder, se entiende que ha renunciado a la pregunta»⁴⁵. El RS contenía una norma muy similar⁴⁶. Indudablemente, las facultades que se atribuían al Ejecutivo por estas disposiciones no podían usarse de forma arbitraria o injustificada. Así, si las razones invocadas por el Gobierno para no responder eran consideradas insuficientes, tanto los parlamentarios como los Grupos podían acudir a diversos procedimientos contenidos en los Reglamentos (interpelaciones, mociones de censura, proposiciones no de ley) con vistas a exigir la responsabilidad por el mal uso de tales facultades. De todas formas, no existía ninguna sanción jurídica para el Gobierno que no efectuara o retrasara la contestación. Y ello porque las preguntas estaban concebidas como un «control-fiscalización» y no un «control-responsabilidad»⁴⁷.

En cuanto a la exposición y desarrollo de las preguntas orales, en el caso de la Cámara Baja el Reglamento provisional señalaba que «el que ha presentado una [...] tiene derecho a desarrollarla durante no más de 15 minutos»⁴⁸. Por tanto, el interrogante podía exponer su pregunta durante 15 minutos como máximo. Respecto a las intervenciones ulteriores había de ceñirse a este procedimiento: «Después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta, su autor puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho, por un tiempo no superior a los 5 minutos»⁴⁹. En el caso del Senado, el RS establecía que «la distribución del tiempo en las sesiones será la siguiente: 5 minutos para la formulación del ruego o pregunta por los interesados, 5 minutos para la contestación al mismo, 2 minutos de réplica y 2 minutos de dúplica»⁵⁰. A la vista de la diferente regulación de esta cuestión por ambos Reglamentos, puede estimarse como más apropiada la establecida para la Cámara Alta, ya que el plazo de 15 minutos para la exposición de la pregunta establecido en el Congreso

44. RS, art. 134.1 y 2.

45. RCD, art. 130.

46. «Si el autor de la pregunta no estuviese presente cuando el Gobierno se dispusiese a responder podrá entenderse que ha renunciado a la pregunta». Vid. RS, art. 131.4.

47. Sobre esta problemática, vid. PORRAS NADALES, Antonio, «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria», *Revista de Estudios Políticos*, nº 19 (1981), pp. 107 y ss.

48. RCD, art. 127.

49. RCD, art. 131.

50. RS, art. 132.

resultaba algo amplio si se tiene en cuenta el carácter conciso y breve de la figura examinada. Además, la mayor limitación del tiempo de exposición permitía aprovechar de forma más intensa las sesiones, al tiempo que impedía que este procedimiento se utilizara con fines obstruccionistas.

Por otro lado, el RCD, en relación a las preguntas en las Comisiones, disponía que «al presentar una pregunta, el diputado puede declarar que su deseo es recibir la respuesta en Comisión. En tal caso, el presidente del Congreso la transmite al presidente de la Comisión competente por razón de la materia, y da cuenta de ella al Gobierno. La pregunta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la Comisión»⁵¹. El Senado, en cambio, fuera del cauce formal de las sesiones informativas⁵², no contaba con un procedimiento de análogo sentido. Finalmente, se echaba de menos en ambos Reglamentos una disposición específica que arbitrara un régimen peculiar para las preguntas con carácter de urgencia. Casi todos los Parlamentos admitían este tipo de preguntas⁵³, que no se sujetan a ciertos requisitos normalmente exigidos. La introducción de este procedimiento particular habría permitido dar mayor espontaneidad a las relaciones Cortes-Gobierno, así como que las Cámaras hubieran reflejado de forma más inmediata el estado de ánimo de la opinión pública⁵⁴.

Las preguntas, en la práctica

Durante la Legislatura Constituyente, en el Congreso de los Diputados se formularon 398 preguntas, de las cuales 273 eran de respuesta escrita y 125 de respuesta oral. Las preguntas escritas tuvieron, por tanto, una aceptación considerablemente mayor que las orales, porque por sus propias características no se veían interferidas por otros asuntos de interés preferente. Los parlamentarios constituyentes dieron su aceptación a esta vía en lugar de a la más llamativa, pero más arriesgada, de las preguntas orales, sacrificando la posibilidad de réplica, típica de estas últimas, a la seguridad de contar con la respuesta del Gobierno en un plazo más o menos breve.

Así, el Gobierno contestó a 267 preguntas (el 67,1%): 212 por escrito y 55 oralmente, 40 de las últimas en Comisión y 15 en el Pleno. No obtuvieron contestación 115 preguntas (el 28,8%): 51 de naturaleza escrita y 54 orales (47 en Comisión y 7 en el Pleno), mientras que 10 respuestas quedaron pendientes de publicación en el BOC. Por último, 16 preguntas (14 escritas y 2

51. RCD, art. 132.

52. RS, arts. 70 y 71.

53. Así, entre otros, el *Bundestag* alemán, la Cámara de Diputados italiana, la Cámara de Representantes belga y la Cámara de los Comunes británica.

54. SANTAOLALLA, Fernando, «Las preguntas, instrumento parlamentario de control», *Documentación Administrativa*, nº 178 (1978), p. 87.

de carácter no especificado) no llegaron a elevarse al Gobierno debido a que se depositaron pocos días antes de la disolución de la Cámara. La mayoría de las preguntas cuya respuesta se solicitó recibir en Comisión se remitieron a la de Agricultura (23). La distribución de las restantes, por Comisiones, fue la siguiente: Cultura, 14; Obras Públicas y Urbanismo, 13; Sanidad y Seguridad Social, 9; Educación y Ciencia, 8; Asuntos Exteriores, 6; Industria y Energía, 5; Interior, 5; Trabajo, 3; Transportes y Comunicaciones, 2; Presidencia, 2; Comercio y Turismo, 1; y Medio Ambiente, 1. No se tramitó ninguna pregunta en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, Defensa, Hacienda, Justicia y Presupuestos.

Por Grupos Parlamentarios, destaca la actividad del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso (GS) con 192 preguntas presentadas, de las cuales 116 eran de respuesta por escrito y 77 orales. Todas las preguntas estaban previamente autorizadas, como se preveía en el Reglamento del GS (RGS), por el Comité Permanente del Grupo⁵⁵, el cual se encargaba de evitar que se formalizaran propuestas contraproducentes con la línea política del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), bien porque objetivamente chocaran o no se ajustaran al contenido del programa y a las directrices de la fuerza política, bien porque estrictas razones de oportunidad desaconsejaran su presentación. A distancia del GS se encontraba el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (GUCD), con un total de 41 preguntas. Como es habitual en aquellas minorías que sostienen al Gobierno, la actividad de filtro era realizada de una manera cuidadosa y rígida, dado que las preguntas del GUCD podían comprometer no ya el cumplimiento del programa electoral, sino la propia estabilidad del Gobierno⁵⁶. En este sentido, el Reglamento del GUCD (RUCD) concebía como un deber ineludible de todos sus miembros el sometimiento a las acciones parlamentarias que propusiese el presidente del Grupo⁵⁷. También correspondía al presidente la determinación de la persona que había de intervenir en los debates, la aprobación de las proposiciones de ley y no de ley, las enmiendas legislativas, las interpelaciones y las preguntas que desearan formular los miembros del GUCD⁵⁸. Finalmente, las preguntas pasaban una última revisión en la Secretaría General de Relaciones con las Cortes⁵⁹.

55. RGS, art. 22.

56. Sobre el filtrado de las preguntas, vid. JOVER, Pedro y MARCET, Joan, «Teoría y realidad de las relaciones del Gobierno con el Grupo Parlamentario y el partido mayoritarios», en ALONSO GARCÍA, Enrique (ed.), *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 279 y ss.

57. RUCD, art. 6.1, c.

58. RUCD, art. 9.3, b y f.

59. LÓPEZ GARRIDO, Diego, «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en ALONSO GARCÍA, Enrique (ed.), *El Gobierno en la Constitución...*, pp. 231-243.

Especialmente llamativo es el caso del Grupo de Alianza Popular (GAP), que a pesar de ser la cuarta fuerza del Parlamento y contar con solo 16 diputados dio entrada a 115 preguntas (107 escritas y 8 orales). Este estatus de segunda fuerza rogante se debe, en buena medida, a la incesante actividad inquisidora de la diputada por La Coruña María Victoria Fernández-España, que depositó nada menos que 52 preguntas, lo que la convirtió en el parlamentario más activo de las Cortes a la hora de ejercer las tareas de control. Entre los restantes 119 diputados que formularon alguna pregunta (el 32,9% del total de miembros de la Cámara), destacan por la intensidad de su trabajo los socialistas Ciriaco de Vicente, que presentó 15; Carlos de Luxán, que depositó 11; Virgilio Zapatero y Enrique Sapena, que efectuaron, cada uno, 10; y Miguel Riestra, del GAP, también con 10.

En el Senado, el número de preguntas orales expuestas durante la Legislatura Constituyente fue de 50, aunque 2 no llegaron al Pleno por haber sido retirada, en un caso, y por haberse disuelto las Cortes, en el otro. Si se tiene en cuenta que en el Senado no existían las preguntas en Comisión, puede considerarse bajo el resultado alcanzado. En esta situación influyeron las mismas causas que en el Congreso de los Diputados, antes expuestas. Por el contrario, las preguntas escritas fueron mucho más utilizadas que las orales. Así, a lo largo de la Legislatura se publicaron 180 preguntas, de las cuales la inmensa mayoría recibieron respuesta del Gobierno. Solo 23 no fueron contestadas, debiendo añadirse que 14 de éstas se vieron afectadas por la disolución de las Cortes que entró en vigor el 2 de enero de 1979. No obstante, en 4 casos el secretario general de la Cámara remitiría personalmente al senador rogante la respuesta del Ejecutivo⁶⁰.

Los Departamentos ministeriales más afectados por estas herramientas de fiscalización del Senado fueron los de Educación y Ciencia, que recibió 36 (27 escritas y 9 orales), Agricultura, que absorbió 27 (18 escritas y 9 orales), Obras Públicas, que acumuló 24 (20 escritas y 4 orales) y Sanidad y Seguridad Social, que recogió 23 (19 escritas y 4 orales). A cierta distancia quedaron Hacienda, con 15 (11 escritas y 4 orales), Presidencia del Gobierno, con 13 (10 escritas y 3 orales), Transportes y Comunicaciones, con 12 (8 escritas y 4 orales) y Cultura, con 10 (7 escritas y 3 orales). Menos de 10 preguntas recibieron, finalmente, los Ministerios de Industria (6 escritas y 3 orales), Interior (9 escritas), Trabajo (4 escritas y 2 orales), Defensa (6 escritas), Economía (3 escritas y 2 orales), Justicia (3 escritas y 1 oral), Comercio y Turismo (2 escritas y 1 oral) y Asuntos Exteriores (2 escritas).

60. *Memoria del Senado. Legislatura 1977-1979*, Madrid, Senado, 1979, p. 268.

Casi todos los ruegos y preguntas del Senado iban apoyados por una sola firma (el 89,2%), mientras que en los casos restantes lo estaban por dos o más senadores (8,2%) o por un Grupo Parlamentario (2,6%). Solo 87 del total de 250 parlamentarios que integraron la Cámara Alta preguntaron al Gobierno, muchos de ellos (38) en una sola oportunidad y la gran mayoría (70) en menos de 5 ocasiones. El senador más activo fue Félix Pérez y Pérez, del GUCD, que depositó 20 preguntas, seguido de Benito Huerta Argenta, del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independiente (GPSI), que formuló 13. Once preguntas cada uno realizaron Francisco Cacharro (Grupo Mixto) y Cipriano Morales (Grupo Parlamentario Socialistas del Senado, GSS); 8, Francesc Ferrer (Grupo de *Entesa dels Catalans*, GEDC) y Rogelio Borrás (GSS); 7, Alberto Ballarín (GUCD), Lorenzo Martín-Retortillo (GPSI), Francisco Ramos Fernández-Torrecilla (GSS) y José María Suárez (GUCD); y 6, Ricardo Manuel Bueno (GUCD), Celso Montero (GSS), Rafael de Mora-Granados (GSS) y Joaquín Navarro Estevan (GPSI/GSS).

Como ilustración de la relativa importancia de las 628 preguntas que, en total, se depositaron durante la Legislatura Constituyente, puede resaltarse que estas magnitudes no resistían la menor comparación con las de otros Parlamentos. Así, en el Reino Unido el número de preguntas escritas subió de un promedio de 31 por día en 1962-1963 a 133 en 1974; y aunque el de preguntas orales presentadas no creció tan velozmente, siguió siendo muy alto: aproximadamente unas 12.000 preguntas al año⁶¹. Igualmente eran numerosísimas las preguntas presentadas por escrito en la Asamblea Nacional francesa: 7.282 en el año 1971 y 7.575 en 1972, por poner un ejemplo⁶². En la Cámara de Representantes belga, de las dos modalidades de preguntas estudiadas, la primacía la ostentaban las de respuesta escrita. Los siguientes datos lo ponen de relieve. En el período de sesiones de 1971-1972 se presentaron 1.528 preguntas escritas; en el de 1974-1975, 3.149; en el de 1975-1976, 3.192 y en el de 1976-1977, 3.323. En cambio, el número de preguntas orales era mucho más reducido. De este modo, en el período 1971-1972 se formularon 106 preguntas orales ordinarias, más de 67 por vía de urgencia; en el de 1974-1975, 171 ordinarias y 145 de urgencia; en el de 1975-1976, 122 y 103, respectivamente, y

61. FITZMAURICE, John, «Parliamentary Questions at Westminster», *Studi Parmensi. Le interrogazioni al Parlamento Europeo*, vol. XXIII (1978), pp. 101 y ss.

62. Esta situación influyó, sin duda, en el incumplimiento por parte del Gobierno francés de los plazos reglamentarios para responder: del total de preguntas formuladas en 1972, solo 469 obtuvieron respuesta exacta en el plazo de un mes, 2.235 tuvieron que aguardar dos meses y 1.262 tres meses, mientras que el resto de las preguntas tardaron aún más en ser contestadas. Vid. BREDIN, Jean-Denis, «Les questions écrites dans la vie parlementaire française», *Studi Parmensi...*, p. 60.

en el de 1976-1977, 85 y 54⁶³. Con respecto a Italia, la vía de las preguntas escritas era más utilizada por los parlamentarios que la de las preguntas orales, sobre todo en el Senado. Así, durante la primera parte de la VII Legislatura (1976-1978) se presentaron en la Cámara de Diputados 6.806 preguntas, de las cuales 3.866 fueron de respuesta escrita, lo que suponía el 57%. En el Senado, las escritas fueron 1.480 de un total de 2.251, lo que representaba el 66%⁶⁴. Por último, en Alemania, aproximadamente 3.500 preguntas orales eran presentadas anualmente, aunque buena parte de ellas eran contestadas por escrito⁶⁵.

Por otra parte, no se produjo un avance significativo respecto de la situación en que se encontraban los ruegos y preguntas de las últimas Cortes orgánicas. Este aserto se ilustra, primero, atendiendo a la cantidad de parlamentarios que ejercieron sus obligaciones fiscalizadoras; y, segundo, observando el compromiso del Gobierno a la hora de contestar a las preguntas que se le formulaban. Así, de los 561 procuradores de la X Legislatura (1971-1977), 239 (el 42,6%) no realizaron ni una sola pregunta, ya por escrito ya por vía oral, en el Pleno o en las Comisiones⁶⁶; mientras que de los 611 diputados y senadores de la Legislatura Constituyente, 405 (el 66,2%) se abstuvieron de formular preguntas. En cuanto al número de preguntas sin contestar, el Gobierno renunció a responder a 271 de las 1.045 que se le remitieron en la última etapa legislativa de las Cortes franquistas, lo que equivale a un 25,9%⁶⁷; un porcentaje no muy superior al que se produjo en el primer Parlamento democrático (21,9% entre ambas Cámaras, 28,8% en el Congreso y 10,8% en el Senado).

Las interpelaciones, en la teoría

Las interpelaciones son preguntas que versan sobre temas de especial trascendencia política. No puede sorprender que se hable de pregunta, pues entre las preguntas parlamentarias en sentido estricto y las interpelaciones hay una dife-

63. DENEULIN, Philippe, «La procédure des questions parlementaires en Belgique», *Studi Parmensi...*, pp. 77 y ss.

64. MANZELLA, Andrea, «L'interrogazione a risposta scritta nel Parlamento italiano», *Studi Parmensi...*, pp. 117-126.

65. JOHNSON, Nevil, *Government in the Federal Republic of Germany*, Oxford, Pergamon Press, 1973, pp. 177 y ss.; LOEWENBERG, Gerhard, *Parliament in the German Political System*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1966, p. 410.

66. AGUILAR TREMOYA, Miguel Ángel, *Las últimas Cortes del franquismo*, Madrid, Avance, 1976, p. 75.

67. GARRORENA MORALES, Ángel, *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia, Departamento de Derecho Político de la Universidad de Murcia, 1977, pp. 357 y ss.

rencia solo cuantitativa⁶⁸. Ambos procedimientos tienen un tronco histórico común que, andando el tiempo, se fue bifurcando hasta dar lugar a estas dos figuras⁶⁹; son, pues, manifestaciones del fenómeno rogatorio parlamentario.

Así como las preguntas deben tener un objeto concreto y preciso, las interpelaciones deben versar sobre cuestiones generales de la política gubernamental. Este último procedimiento es la modalidad más importante de la actividad interrogatoria parlamentaria y, por eso, debe reservarse para los asuntos importantes. Las interpelaciones implican, lógicamente, cuestiones más genéricas, más amplias, y se relacionan directamente con la médula de alguna política del Ejecutivo. Junto a lo anterior, hay también hechos concretos y determinados que pueden ser objeto de interpelaciones. Nos referimos a aquellas materias que, aun no afectando a las líneas básicas de una política gubernamental, tienen una gran importancia. Hay sucesos perfectamente aislables, no conexionados con la actuación general del Gobierno o de algún Ministerio que, sin embargo, tienen una gran resonancia política y social, haciéndose posible su enjuiciamiento y debate a través de una interpelación.

De lo anterior se deduce que la diferenciación por el objeto entre las preguntas y las interpelaciones es tautológica y aproximativa. No hay un criterio absoluto que sirva para decidir cuándo corresponde uno u otro procedimiento. Así, puntos concretos de la actividad administrativa, que normalmente solo requerirían una pregunta para su esclarecimiento, pueden adquirir, en contacto con determinados hechos, una mayor dimensión que justifique el empleo de la interpelación. De otra parte, no siempre es fácil decidir lo que afecta a la política del Gobierno o de un Ministerio. Precisamente esta ausencia de fronteras nítidas entre preguntas e interpelaciones favorece su uso indistinto. De esta forma, son muchos los Parlamentos que se enfrentan con el problema del abuso de las interpelaciones, esto es, del tratamiento mediante esta vía de cuestiones que por su interés limitado deberían exponerse a través de preguntas, circunstancia debida al deseo de procurarse la mayor audiencia o resonancia que proporciona el planteamiento de una interpelación. Así, muchas veces, los parlamentarios utilizan esta vía en lugar de la de las preguntas porque electoralmente les parece más provechoso⁷⁰.

68. MANZELLA, Andrea, «Interrogazione e interpellanza parlamentare», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXII, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 425 y ss.

69. MICELI, Vincenzo, *Il diritto d'interpellanza*, Milano, Società Editrice Libreria, 1908, p. 78.

70. MOUREAUX, Charles, «Le contrôle de la politique générale», en *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale*, Bruxelles, Institut Belge de Science Politique, 1957, pp. 14 y ss. En esta misma obra se pone de manifiesto que las interpelaciones deben limitarse a lo que afecta a la política general, sea del Gobierno sea de un Departamento ministerial, mientras que las preguntas deben utilizarse para el tratamiento de puntos de la actividad gubernamental, restringidos a intereses locales o a intereses de categorías de ciudadanos.

Por otro lado, el fin de las interpelaciones, al igual que el de las preguntas, es obtener información mediante la fiscalización de una postura o actuación gubernamental. Al mismo tiempo, este procedimiento podrá ser utilizado como medio de control, de expresión política o de información para el desarrollo de otras funciones. Pero estas últimas notas son eventuales, a diferencia del fin de información, que siempre estará presente, al menos desde una perspectiva formal. Esta misma es la conclusión a la que parece llegar Andrzej Gwizdz, quien, tras señalar una serie de posibles funciones de las interpelaciones, termina diciendo que «en la mayor parte de los países es sobre todo un medio de obtener información y en particular aclaraciones de parte del Gobierno o del ministro interesado sobre una cuestión de su competencia»⁷¹.

Una de las características más extendidas de las interpelaciones es que provocan una discusión en la que pueden intervenir diversos parlamentarios⁷². A diferencia de las preguntas, donde normalmente solo hacen uso de la palabra el interrogante y el miembro del Gobierno afectado, aquí se admiten las intervenciones de otros miembros de la Cámara⁷³. La existencia de este debate se corresponde con la importancia que debe tener el tema objeto de la interpelación, el cual suele provocar el deseo en otros parlamentarios o Grupos distintos al interrogante de expresar su posición al respecto⁷⁴. De otra parte, las interpelaciones no admiten otro lugar de exposición que los Plenos de las Cámaras. Así como las preguntas pueden formularse en el seno de las Comisiones, no ocurre lo mismo con las interpelaciones, como lógica consecuencia de la importancia y relevancia política de su objeto, que aconseja que su debate se haga en el órgano político por excelencia, esto es, en el Pleno. Las Comisiones, como órganos fundamentalmente de estudio, quedan limitadas al tratamiento de cuestiones técnicas o de importancia secundaria⁷⁵.

71. GWIZDZ, Andrzej, «Les interpellations», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n° 53 (1963), p. 21.

72. AMELLER, Michel, *Parlements*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966, p. 333.

73. Si se examinan los Reglamentos históricos de las Cámaras europeas se puede comprobar que en su mayor parte se preveía la apertura de un debate. Tal es el caso de los Reglamentos del *Reichstag* alemán, de 1876, de la Cámara de los Diputados austriaca, de 1875, de la Cámara de Representantes belga y del Senado italiano, de 1883. Vid. MOREAU, Félix, DELPECH, Joseph y BENOIST, Charles, *Les Règlements des Assemblées Législatives*, 2 vols., Paris, Giard & Brière, 1906.

74. La doctrina suele incluir la importancia de la materia como uno de los rasgos definitorios de las interpelaciones. Así, FRIEDRICH, Carl Joachim, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Waltham (MA), Blaisdell Publishing Company, 1968, pp. 152 y ss.; y PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1984, pp. 813 y ss.

75. NAVAS CASTILLO, Florentina, *Las Comisiones parlamentarias en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, Universidad Complutense, 2000, pp. 15 y ss.

Por último, las interpelaciones pueden provocar una sanción política, en cuanto el debate es susceptible de terminarse mediante la presentación y votación de una moción, en la que se expresa la conformidad o disconformidad de la Cámara con las explicaciones del Gobierno. También éste es un rasgo que diferencia a las preguntas de las interpelaciones, dotando a éstas de un mayor rigor y poder de fiscalización⁷⁶. Dentro del parlamentarismo clásico, estas mociones subsiguientes a las interpelaciones servían de vehículo de expresión de la confianza parlamentaria. En cambio, la racionalización del parlamentarismo a lo largo del siglo XX comportó que la exigencia de la responsabilidad política del Gabinete solo pudiera operarse a través de cauces expresamente establecidos con este fin, como las mociones de censura y las cuestiones de confianza. El Gobierno queda obligado a dimitir solo cuando se aprueban estas concretas decisiones. Por consiguiente, la simple aprobación de una moción sucesiva a una interpelación, que resulte contraria a la postura del Ejecutivo, no implica que éste tenga que renunciar⁷⁷.

El RCD contemplaba la posibilidad de que los diputados pudieran presentar interpelaciones al Gobierno o a cada uno de sus miembros. La interpelación había de ser presentada por escrito, por medio del presidente del Congreso, debiendo versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política⁷⁸. Las interpelaciones se publicaban en el acta de la sesión en que se anunciaban. Trascurridas dos semanas desde su presentación, las interpelaciones se ponían sin más en el orden del día de la sesión siguiente. No podían incluirse en el orden del día de la misma sesión más de dos interpelaciones presentadas por el mismo diputado o Grupo Parlamentario⁷⁹. El que presentaba una interpelación en el Congreso tenía derecho a desarrollarla durante no más de 15 minutos y, después de las declaraciones del Gobierno, a exponer, por no más de 10 minutos, las razones por las cuales estaba o no satisfecho. El presidente podía conceder mayor tiempo a los interpellantes si la cuestión revestía excepcional relevancia política. Por último, siempre que el interpellante no quedara conforme con las explicaciones dadas por el Gobierno, podía presentar una moción⁸⁰.

En cuanto a la regulación de las interpelaciones contenida en el Reglamento provisional del Senado, ésta se ajustaba enteramente a lo que hemos descrito como líneas características de dicha figura en el Derecho. En este sentido,

76. BUCCISANO, Iole, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 102 y ss.

77. AMATO, Giuliano, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 87 y ss.

78. RCD, art. 125.

79. RCD, art. 126.

80. RCD, art. 127.

conviene resaltar la configuración de la interpelación como un derecho individual, la apertura de un debate y la eventual presentación de una proposición o moción. Destaca la afirmación del RS de que cualquier senador «tiene derecho a interpelar al Gobierno, expresando, en todo caso, de un modo explícito, el objeto de la interpelación»⁸¹. De otra parte, era el Ejecutivo quien fijaba cuál de sus miembros había de contestar⁸², determinación importante, porque al referirse a «miembros del Gobierno» excluía la contestación por medio de un secretario de Estado o de un subsecretario, como, empero, se admitía para las preguntas⁸³.

En cambio, no contenía el RS una regla diferenciadora del objeto de las interpelaciones, omisión importante que afectó a un uso adecuado de este procedimiento. Tampoco figuraba el plazo mínimo que debía mediar entre la presentación de una interpelación y su inclusión en el orden del día: solo establecía que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, «procederá a fijar, dentro de los diez días siguientes a su presentación, la fecha en que deberá ser expuesta la interpelación»⁸⁴. Esta norma se hizo inaplicable, dado el elevado número de interpelaciones presentadas y el consiguiente retraso en su tramitación, que impidió fijar tan temprano dicha fecha. En cuanto a la regulación del debate, debe observarse que se siguió muy de cerca la contenida en el artículo 97 del Reglamento de las Cortes republicanas de 1934, lo que abrió la posibilidad a una discusión general sobre el tema interpelado⁸⁵. Al amparo de lo establecido por el RS, el debate se desarrollaba de la siguiente manera: 30 minutos para que el senador expusiera su interpelación, 10 minutos para que el miembro del Gobierno contestara, tres turnos a portavoces de los Grupos Parlamentarios de 10 minutos cada uno, con la posibilidad de que la Cámara acordara ampliarlos, y rectificación del interpelante por un tiempo no superior a 5 minutos⁸⁶. Normalmente, las intervenciones de los portavoces tenían lugar en orden inversamente proporcional a su importancia numérica. Con el fin de concluir el debate, se preveía la prolongación del mismo en la sesión inmediata e, incluso, la habilitación de una sesión extraordinaria⁸⁷. Por último, y como consecuencia de la interpelación, estaba prevista la posibilidad de que se promoviera una proposición no de ley⁸⁸.

81. RS, art. 135.1.

82. RS, art. 135.2.

83. RS, art. 130.

84. RS, art. 135.3.

85. MOLERO ALONSO, Diego, *Las interpelaciones parlamentarias*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, pp. 172-175.

86. RS, arts. 136.1.

87. RS, art. 136.2.

88. RS, art. 136.3.

Las interpelaciones, en la práctica

En cuanto al resultado obtenido por las interpelaciones durante la Legislatura Constituyente en el Congreso de los Diputados, es evidente «tanto el elevado número de interpelaciones presentadas (102) como el retraso con que, en general, se produjo su debate»⁸⁹. La consecuencia de este retraso no fue solo la de que únicamente la mitad aproximadamente de las interpelaciones presentadas (55, exactamente) hubiera llegado al Pleno de la Cámara, sino la de que solo se debatieran y votaran 21 de las mociones presentadas a consecuencia de las interpelaciones. En la práctica, las interpelaciones del Congreso no fueron otra cosa que preguntas importantes, puesto que la posibilidad que dejaba el RCD para la presentación de una moción tras el debate interpelacional fue interpretada restrictivamente y, por otra parte, las mociones derivadas de interpelaciones casi siempre carecieron de interés por el tiempo transcurrido desde que se formulaba la interpelación, además de por la frecuente poca importancia del tema objeto de la misma⁹⁰.

El GS y el Grupo Parlamentario Comunista (GCO) fueron los que con más frecuencia utilizaron esta herramienta de fiscalización en el Congreso de los Diputados, con 31 y 26 interpelaciones enviadas a la Cámara, respectivamente. En tercer lugar se situaba el Grupo de Minoría Catalana (GMC), que remitió 15. Menos actividad demostró el GAP, con 8, y el Grupo de *Socialistes de Catalunya* (GSC), con 7, así como el GUCD y el Grupo Parlamentario Vasco (GPNV), que presentaron 2 cada uno. Las restantes 11 interpelaciones fueron presentadas por diputados del Grupo Mixto. Excepto en 5 casos, todas las interpelaciones fueron formuladas a título individual. El diputado más activo fue Marcelino Camacho, del GCO, que presentó 9 interpelaciones; seguido de Miquel Roca, del GMC, que formuló 6; y de María Victoria Fernández-España (GAP) y Nicolás Redondo (GS), con 5 cada uno. Un total de 4 interpelaciones depositó Ramón Tamames (GCO). Con 3 quedaron Ciriaco de Vicente (GS), Manuel Sánchez Ayuso (Grupo Mixto y luego GS), Marta Mata (GSC), Francisco Letamendia (Grupo Mixto), Ramón Trías (GMC), Jordi Pujol (GMC) y Emérito Bono (GCO). 2 interpelaciones formularon Pilar Brabo (GCO), Rafael Ballesteros (GS), Enrique Barón (GS), Manuel Chaves (GS), Joaquín Arana (GMC), Josep Maria Riera (GCO) y Francisco Javier Iturrioz (Grupo Mixto). Los restantes 40 diputados que hicieron uso de esta herramienta de control elevaron a la Cámara una interpelación cada uno de ellos.

89. RUBIO LLORENTE, Francisco, «Introducción», en *Memoria del Congreso de los Diputados. Legislatura 1977-1979*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1979, p. 17.

90. CAZORLA PRIETO, Luis María, «Un año de control parlamentario», *Triunfo*, nº 809 (1978), p. 33.

En cuanto a los destinatarios de las interpelaciones, una buena parte se dirigieron a los ministros de Trabajo (23) y de Industria y Energía (16). Los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y de Sanidad y Seguridad recibieron 9 interpelaciones, respectivamente; y los de Educación y Ciencia, y Transportes y Comunicaciones, 8 cada uno. Una menor cantidad estuvieron dirigidas a los Departamentos de Agricultura (6), Autonomías (5), Presidencia (4), Interior (3), Cultura (3), Comercio y Turismo (2), Defensa (2), Economía (2), Justicia (1) y Asuntos Exteriores (1). Por su temática, se advierte una mayoría de cuestiones relacionadas más o menos directamente con la crisis económica que estaba atravesando el país: reducción de las pensiones⁹¹, aumento del desempleo⁹², elecciones sindicales⁹³, alzas salariales⁹⁴ o deterioro de ciertos sectores industriales (por ejemplo, el textil⁹⁵ y el siderúrgico⁹⁶). Los diputados, sin embargo, no incidieron excesivamente en materias de trascendencia nacional, sino que se centraron, por lo común, en cuestiones particulares o de tipo local que difícilmente justificaban la utilización de un instrumento reservado, como dijimos anteriormente, a temas enjundiosos. Caben apuntarse, no obstante, algunas excepciones, que por su relevancia política adquirieron especial notoriedad. Es el caso de las interpelaciones ligadas a la creación de un servicio de planificación familiar que dispensara anticonceptivos a los beneficiarios de la Seguridad

91. Sobre la necesidad de aumentar las pensiones, presentaron sendas interpelaciones Marcelino Camacho (GCO), Ciriaco de Vicente (GS) y Ángel Perera (GMC). Los debates en *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados (DSCD)*, Sesión Plenaria, nº 21, de 22 de febrero de 1978 pp. 751-759; y nº 26, de 1 de marzo de 1978, pp. 1.006-1.023.

92. En especial la relativa a la situación del paro agrícola redactada por Alfonso Guerra (GS) y formulada ante el Pleno por su compañero de Grupo Juan Luis Colino. Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 74, de 24 de mayo de 1978, pp. 2.667-2.675.

93. Explanadas por el diputado comunista Marcelino Camacho (*DSCD*, Sesión Plenaria, nº 42, de 13 de abril de 1978, pp. 1.492-1.503) y el socialista Nicolás Redondo (*DSCD*, Sesión Plenaria, nº 57, de 4 de mayo de 1978, pp. 1.951-1.959).

94. Las de Carlos Cigarrán Rodil (GS), en torno a la regulación de empleo en SEAT (*DSCD*, Sesión Plenaria, nº 23, de 23 de febrero de 1978, pp. 817-826), y la de Marcelino Camacho (GCO) sobre la preparación de una ley de flexibilización de plantillas (*DSCD*, Sesión Plenaria, nº 13, de 8 de febrero de 1978, pp. 424-432).

95. Ramón Trías Fargas presentó dos, de las que solo llegó al Pleno una de ellas, referida a la industria textil algodonera. Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 74, de 24 de mayo de 1978, pp. 2.709-2.715.

96. Fueron reiteradas las interpelaciones sobre la factoría *Babcock & Wilcox*, instalada en Sestao (Vizcaya), que suspendió pagos y hubo de ser rescatada por el Estado para evitar que fueran despedidos sus más de 5.000 empleados. Vid. interpelaciones de Nicolás Redondo, Xabier Arzálluz, Ignacio Gallego, Eduardo Martín Toval, Miquel Roca, Emilio Gastón y Francisco Letamendía debatidas en *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 57, de 4 de mayo de 1978, pp. 1.968-1.987.

Social⁹⁷, la amnistía de maestros represaliados⁹⁸, los bienes de entidades apropiados tras la Guerra Civil⁹⁹, las limitaciones a la libertad de expresión con motivo del Consejo de Guerra contra los miembros del grupo teatral *Els Joglars*¹⁰⁰, la educación en lengua materna¹⁰¹, la reforma universitaria¹⁰² o la llamada «guerra sucia» contra el terrorismo¹⁰³.

Respecto a la vida práctica de las interpelaciones en el Senado, debe destacarse que durante la Legislatura Constituyente tuvieron un «resultado aceptable»¹⁰⁴, pues se presentaron 50 y se llegaron a debatir 36 en Sesión Plenaria. Si se tiene en cuenta que varias de las presentadas fueron retiradas posteriormente (7), o fueron afectadas por la disolución anticipada de las Cortes (6), se puede comprobar el alto porcentaje de las tramitadas efectivamente. El ministro más interpelado fue el del Interior, que fue interrogado hasta en 7 ocasiones, seguido del de Educación y Ciencia (5), Presidencia (4), Obras Públicas (3), Justicia (3), Cultura (3), Agricultura (2), Trabajo (2), Economía (1), Regiones (1) y Sanidad y Seguridad Social (1).

Casi todas las interpelaciones fueron presentadas por un parlamentario individual, 5 por dos o más senadores y solo 1 por un Grupo Parlamentario¹⁰⁵. De los 250 senadores que pasaron por la Cámara durante la Legislatura, solo

97. Formulada por Carlota Bustelo y Asunción Cruaños, del GS. Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 95, de 22 de junio de 1978, pp. 3.573-3.588.

98. Presentadas por los diputados socialistas María Izquierdo Rojo y Manuel Sánchez Ayuso. Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 46, de 19 de abril de 1978, pp. 1.669-1.679.

99. A cargo de Joan Reventós (GSC). Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 52, de 27 de abril de 1978, pp. 1.841-1.846.

100. Tres interpelaciones sobre este objeto presentadas por Marta Mata (GSC), Pablo Castellano (GS) y Jordi Solé Tura (GCO). Véanse los debates recogidos en *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 52, de 27 de abril de 1978, pp. 1.835-1.841; y nº 74, de 24 de mayo de 1978, pp. 2.675-2.682.

101. La de Ramón Trias Fargas (GMC), cuya explanación se recoge en *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 74, de 24 de mayo de 1978, pp. 2.683-2.695.

102. Diversas interpelaciones presentadas por Jordi Solé Tura (GCO), Miquel Roca (GMC), Julio Busquets y Marta Mata (GSC), debatidas conjuntamente. Vid. *DSCD*, Sesión Plenaria, nº 121, de 28 de septiembre de 1978, pp. 4.843-4.861.

103. La de Francisco Letamendía (Grupo Mixto), sobre irregularidades cometidas por las policías española y francesa en la detención del terrorista Vicente Aldalur (*DSCD*, Sesión Plenaria, nº 126, de 18 de octubre de 1978, pp. 5.017-5.023) y las depositadas por Francisco Javier Iturrioz (Grupo Mixto) relativas a las medidas de orden público en el País Vasco y la conspiración de jefes militares, que no fueron aceptadas por la Mesa.

104. SANTAOLALLA, Fernando, *El Parlamento y sus instrumentos de información. (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación)*, Madrid, Edersa, 1982, p. 148.

105. El GPSI, «sobre medidas que piensa adoptar el Gobierno para la solución de los problemas planteados por los profesores de Educación General Básica», publicada el 6 de mayo de 1978 (*BOC*, nº 92, pp. 1.867-1.868) y debatida el 9 de mayo (*Diario de Sesiones del Senado* (DSS), Sesión Plenaria, nº 24, pp. 963-985).

37 (el 14,8%) interpellaron al Gobierno. El senador más activo fue Manuel Villar Arregui, del GPSI, que presentó 4 interpellaciones y firmó otra junto a Lorenzo Martín-Retortillo. Alfonso Moreno de Acevedo, del mismo Grupo, presentó otras 4 interpellaciones. Con 2 figuran Valentín Paz Andrade, también del GPSI, los parlamentarios del GEDC Carles Martí y Jaume Sobrequés, el senador de Alianza Popular integrado en el Grupo Mixto Abel Matutes, y los socialistas Joaquín Martínez Bjorkman, José Vicente Mateo, Fernando Morán, Joaquín Navarro Estevan, Francisco Ramos y Francisco Javier Yuste. Los demás 25 interpelantes formularon una sola interpelación cada uno.

Por Grupos Parlamentarios, el más activo resultó el GSS, con 18 interpellaciones presentadas por senadores pertenecientes al mismo. A corta distancia se situaba, dentro de esta clasificación, el GPSI, con 14, y el GEDC, con 11. Menor intensidad en el uso de este instrumento de control al Ejecutivo desplegaron el Grupo de Senadores Vascos (GSV) y el Grupo Mixto, con 3 interpellaciones cada uno de ellos. Aunque no es extraño que el Grupo mayoritario, el GUCD, no presentara ninguna interpelación, sí resulta significativo que ningún miembro del Grupo Parlamentario Independiente y del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, interpellara al Gobierno. El hecho de que renunciaran a sus obligaciones fiscalizadoras confirma el sesgo derechista y la docilidad al poder de los senadores de designación real, que integraban en su práctica totalidad ambos Grupos. La temática de las interpellaciones refuerzan la idea de un Senado conservador: sobreabundancia de cuestiones relativas a temas agropecuarios, pesqueros y medioambientales, y poco interés por asuntos estrictamente políticos, lo que ahorró al Gobierno tener que argüir sobre elementos que resultaban «vidriosos». Señálense, no obstante, algunas interpellaciones singulares por su trascendencia, como las relativas al aumento del tráfico y consumo de drogas¹⁰⁶, aplicación de la Ley de Amnistía¹⁰⁷ o igualdad de los derechos de mujeres y hombres en la función pública¹⁰⁸.

Conclusiones

Pese a su falta de virtualidad jurídica, las preguntas e interpellaciones constituyen mecanismos de gran importancia política potencial. Y decimos potencial porque es evidente que solo revisten importancia política verdadera si se

106. Formulada por Francisco Javier Yuste (GSS). Vid. *DSS*, Sesión Plenaria, nº 6, de 9 de febrero de 1978, pp. 262-268.

107. Presentada por José Antonio Baixeras (GEDC). Vid. *DSS*, Sesión Plenaria, nº 8, de 23 de febrero de 1978, pp. 375-377.

108. Explanada por José María Suárez Núñez (GUCD). Vid. *DSS*, Sesión Plenaria, nº 8, de 23 de febrero de 1978, pp. 381-384.

correlacionan con unas formas superiores de control eficaces (censura o confianza). En este caso, la interpelación y la pregunta, jurídicamente ineficaces en sí mismas, pueden transformarse en mecanismos estrictos de control. Pero si éstos no existen o se hallan recortados, el valor de las preguntas e interpelaciones queda fuertemente reducido. Este fue, precisamente, el primer obstáculo con que se encontró la actividad rogatoria en la etapa que hemos analizado: la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, de relaciones entre las Cortes y el Gobierno¹⁰⁹ no constituía un mecanismo suficiente para poder hablar de un auténtico control parlamentario del Gobierno¹¹⁰. La carencia de efectos jurídicos inmediatos de la moción de censura aprobada, la exigencia de mayoría absoluta de los componentes de ambas Cámaras, la complejidad del proceso mismo, que podía producir un considerable alargamiento de la discusión de la moción, y la posibilidad misma de que el Gobierno invadiese una parte de la potestad legislativa de las Cortes a través de la cuestión de confianza, pese a su gran limitación final, convertían el mecanismo en «un ensamblaje pesado, difícil y carente de fuerza»¹¹¹. En palabras de Jorge de Esteban, «no se trataba más que de un remedo de control parlamentario»¹¹².

Dicho esto, es indudable que la ambigüedad misma con que estaba redactada la regulación de las interpelaciones y las preguntas en los Reglamentos del Congreso y del Senado podía prestarse a una interpretación y una utilización elásticas de las mismas, hasta el punto de convertirlas en auténticas mociones de censura en algunos casos. Su valor como tales era jurídicamente nulo, pero políticamente importante. Ahora bien, la práctica de la Legislatura Constituyente mostró que el principal inconveniente de estas herramientas de fiscalización radicaba en su propia concepción reglamentaria. Las interpelaciones y preguntas carecían de la virtualidad operativa que les da, por ejemplo, la institución del *question time* en la Cámara de los Comunes británica, por la extrema lentitud de su proceso.

Esta circunstancia se explica, en parte, por el hecho de que las Cámaras estuvieran absorbidas por un intenso trabajo legislativo, agravado, además,

109. *Boletín Oficial del Estado*, nº 274, de 16 de noviembre de 1977, p. 24.951.

110. Vid. sobre este tema los estudios de RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa, «La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo (La Ley de 17-11-77 y los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado de 13 y 18 de octubre de 1977)», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario...*, pp. 194-205; ARCENEGUI, Jesús J. de, «La ley de relaciones Gobierno-Cortes de 14 de noviembre de 1977», en RAMÍREZ, Manuel (ed.), *El control parlamentario...*, p. 186; y SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel, *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.

111. SOLÉ TURA, Jordi, «El control parlamentario...», pp. 37-38. RUBIO LLORENTE, Francisco, «La relación entre Gobierno y Cortes», en *Constitución, Economía y Regiones*, vol. III, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1978, p. 67.

112. ESTEBAN, Jorge de, *Por la senda constitucional*, Madrid, El País, 1987, p. 71.

por el proceso de elaboración de la Constitución. En principio, las Cortes trabajaron de martes a viernes, aunque en la práctica se tendió a reducir la labor del viernes únicamente a la mañana, cuando no a prescindir totalmente de la jornada. Los martes y los jueves se dedicaban al trabajo de las Comisiones, los miércoles por la tarde a los Plenos y los miércoles por la mañana a las reuniones de los Grupos Parlamentarios. A finales de la Legislatura, ante la necesidad de dar salida a la tarea acumulada, se amplió la celebración de los Plenos a los jueves por la tarde, e incluso por la mañana. Dado el carácter doble que tuvieron las Cortes, constituyentes y ordinarias a la vez, los Plenos resultaron muy cargados de tarea propiamente legislativa, con lo cual se hizo literalmente inviable el cumplimiento del *question time* previsto en el artículo 129 de los dos Reglamentos. No hay que obviar, de todos modos, ciertas inercias del pasado, sobre todo entre los escaños de la mayoría, donde se sentaban numerosos antiguos procuradores¹¹³.

Por otro lado, las propias insuficiencias de la anteriormente citada Ley de relaciones entre las Cortes y el Gobierno en materia de moción de censura y cuestión de confianza obligaron a intensificar la presentación de preguntas para intentar someter a fiscalización la labor del Ejecutivo. Esto provocó una inflación en las preguntas de respuesta oral, con el consiguiente atasco en su discusión. Además, se estableció una jerarquía entre las interpelaciones y las preguntas orales que perjudicó a la tramitación de estas últimas. Dado que las interpelaciones podían dar lugar a la presentación de una moción, la mayoría de las cuestiones se presentaban bajo la forma de interpelaciones. Éstas se colocaban siempre antes que las preguntas en el orden del día y su discusión en el Pleno se convertía a menudo en un largo y complejo debate, que se volvía a reproducir con ocasión de la presentación de la correspondiente moción. En consecuencia, las preguntas quedaban relegadas y se posponían constantemente de sesión en sesión. Por todas estas razones, las preguntas orales se acumularon en las Mesas, sobre todo en la del Congreso. En numerosas ocasiones el plazo transcurrido entre la presentación de una pregunta y su discusión en el Pleno fue de hasta 8 meses. Con ello, las preguntas orales perdieron su eficacia controladora y se convirtieron a menudo en meros ejercicios formales sin trascendencia política ni jurídica¹¹⁴.

113. 44 diputados y senadores de UCD habían sido procuradores en Legislaturas anteriores. Vid. GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, *Las Cortes Españolas en el régimen de Franco. Nacimiento, desarrollo y extinción de una Cámara Orgánica*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 241.

114. SOLÉ TURA, Jordi, «El control parlamentario...», pp. 39-40.

Así, durante la Legislatura Constituyente se asistió a un aluvión de interpelaciones en base a temas que a lo sumo eran acreedores de una modesta pregunta y se utilizó la interpelación como cauce que posibilitaba el acceso a la tribuna de las Cámaras y que deparaba, por ello, publicidad. Dada la estructuración de los Grupos Parlamentarios, las interpelaciones podían ser una vía de escape para el protagonismo personal de algunos diputados y senadores, especialmente en relación con problemas específicos de su circunscripción o de una localidad de la misma. El resultado: la interpelación, más que el resto de los instrumentos de control, se desprestigió y desvirtuó, generando desconfianza en su potencialidad¹¹⁵.

Hay razones que explican esta forma de proceder. Ante todo, fue tan reducido el papel de la mayoría de los diputados y senadores en el ámbito legislativo que éstos encontraron un desahogo en el marco del control político. Por otro lado, dada la defectuosa regulación de la interpelación, que distaba mucho de ser tal en sentido estricto, sus normalmente inocentes iniciativas en este terreno no revistieron demasiado peligro para el Gobierno, lo que habría sido perjudicial para la táctica del consenso. Las mociones de ellas derivadas poco afectaron a los cimientos del Gabinete a causa de la relativa importancia de los problemas que fueron objeto de las interpelaciones y del método de «enfriamiento político» al que se las sometió. De cualquier manera, sería ingenuo achacar meramente la desvirtuación de las herramientas de control parlamentario durante la etapa de las Cortes Constituyentes a una deficiente regulación o a la falta de criterio, fruto de la inexperiencia de los parlamentarios. Detrás de todo ello estaba el método seguido durante la transición para abordar las grandes cuestiones políticas: el consenso. No interesaba poner en la picota al Gobierno a través de una férrea fiscalización, que habría potenciado los instrumentos parlamentarios. Al revés, hubo una complacencia general con los que gobernaban a cambio, evidentemente, de importantes contrapartidas, sobre todo en materia constitucional.

115. CAZORLA PRIETO, Luis María, «Un año de control...», p. 33.