

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



TESIS DOCTORAL

**Información parlamentaria : (preguntas, interpelaciones y  
comisiones de investigación)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Fernando Santaolalla López**

DIRECTOR:

**Francisco Rubio Llorente**

Madrid, 2015

I N F O R M A C I O N   P A R L A M E N T A R I A

(PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y COMISIONES DE INVESTIGACION)



BIBLIOTECA  
DE DERECHO

I N D I C E

PARTE PRIMERA

Capítulo I. Las funciones del Parlamento.....p.

1. Introducción
2. La función legislativa
3. La función financiera
4. La función de control. A) Problemas para su delimitación conceptual  
B) Teoría jurídica del Control
5. La función jurisdiccional
6. Otras funciones. La función de representación o expresión

Capítulo II. Naturaleza jurídica de las preguntas, interpelaciones e Investigaciones.....p.

1. Teorías clásicas del control. A) Exposición de estas teorías  
B) Crítica de las teorías del control
2. Teoría de la <sup>ordenación</sup> dirección política. A) Exposición de la teoría  
B) Crítica de la teoría
3. Teoría de la responsabilidad
4. Teoría de la garantía constitucional. A) Exposición de la teoría  
B) Examen crítico de esta teoría
5. Teoría de la información como función autónoma del Parlamento  
A) Exposición de esta teoría  
B) Consideración crítica de la misma
6. Teoría de la encuesta como instrumento de gobierno de la mayoría  
A) Exposición de la teoría  
B) Consideración crítica de esta teoría
7. Nueva consideración de la información parlamentaria: su fundamento plural. A) Significado de la información parlamentaria  
B) Las preguntas como medio de información  
C) Otras consideraciones  
D) Las interpelaciones como medio de información  
E) Las encuestas como medio de información

Capítulo III. Introducción General.....p.6

1. Orígenes
2. Concepto
3. Obejeto y fin
4. Sujeto activo
5. Sujeto pasivo
6. Forma
7. Clases

Capítulo IV. Gran Bretaña.....p.

1. Antecedentes
2. Preguntas orales
3. Preguntas suplementarias
4. Forma y límites de las preguntas
5. Preguntas urgentes
6. Preguntas escritas
7. Importancia del question time

Capítulo V. Francia.....p. 8

1. Desarrollo histórico
2. Situación actual. Introducción
3. Las preguntas en la Asamblea Nacional. a) preguntas orales  
b) preguntas con debate  
c) preguntas sin debate  
d) preguntas de actualidad  
e) preguntas escritas
4. Las preguntas en el Senado

Capítulo VI. Bélgica..... p.

1. Desarrollo histórico
2. Regulación en la Cámara de Representantes
3. Regulación en el Senado

Capítulo VII. Italia.....p. 9

1. Antecedentes
2. Las preguntas en la Cámara de Diputados. a) preguntas orales  
b) preguntas urgentes  
c) preguntas escritas
3. Las preguntas en el Senado. a) preguntas orales  
b) preguntas urgentes  
c) preguntas escritas

Capítulo VIII. República Federal Alemana.....p.1

1. Antecedentes
2. Situación actual. a) preguntas orales  
b) preguntas urgentes  
c) preguntas escritas

Capítulo IX. España.....p.1

1. Antecedentes y evolución
2. Situación actual. Introducción
3. Congreso de los Diputados. a) preguntas orales  
b) valoración  
c) preguntas escritas  
d) valoración de preguntas escritas
4. Senado. a) preguntas orales  
b) valoración de las preguntas orales  
c) preguntas escritas

Capítulo X. Las preguntas en otros Parlamentos .....p.12

1. Estados Unidos
2. Países nórdicos
3. Parlamento Europeo

Capítulo XI. Introducción General.....p. 130

1. Concepto y objeto
2. Diferencia con las preguntas
3. Su finalidad
4. Sujetos activo y pasivo
5. Forma. Debate
6. Terminación
7. Juicio de admisibilidad

Capítulo XII. Gran Bretaña.....p. 140

Capítulo XIII. Francia.....p. 141

1. Desarrollo histórico de las interpelaciones. a) la tercera República  
b) la cuarta República
2. Situación actual. Introducción
3. Asamblea Nacional
4. Senado
5. Juicio crítico de las preguntas con debate

Capítulo XIV. Bélgica.....p. 149

1. Desarrollo histórico
2. Situación actual. Cámara de Representantes
3. Senado

Capítulo XV. Italia.....p. 153

1. Antecedentes
2. Situación actual. A) Cámara de Diputados  
B) Senado

Capítulo XVI. República Federal Alemana.....p.1

1. Antecedentes
2. Situación actual
3. Preguntas de interés general actual

Capítulo XVII. Parlamentos nórdicos..... p.

Capítulo XVIII. España.....p.1

1. Antecedentes y evolución. A) Congreso de los Diputados  
B) Senado
2. Situación actual. A) Congreso de los Diputados  
B) Senado

PARTE CUARTA COMISIONES DE INVESTIGACION

Capítulo XIX. Introducción General.....p.1

1. Terminología y noción
2. Fundamento
3. Fines y poderes de las Comisiones de investigación
4. Organos que efectúan las investigaciones parlamentarias. Su creación.
5. Regulación legislativa de las Comisiones de investigación.
6. Conclusiones de las Comisiones de investigación

Capítulo XX. Gran Bretaña..... p.19

1. Antecedentes
2. Select-Committees. Su delimitación frente a otras Comisiones
3. Creación de Select Committees
4. Funcionamiento y poderes
5. Informe de las Comisiones
6. Casos especiales de Select Committees
7. Resultado de los Select Committees

Capítulo XXI. Francia.....p.2

1. Antecedentes
2. III y IV Repúblicas. Fundamento
3. Funcionamiento y facultades durante dicho período
4. Plazo
5. El informe
6. Situación en la V. República. Introducción
7. Normativa aplicable
8. Clases de Comisiones
9. Procedimiento de creación de estas Comisiones
10. Composición
11. Funcionamiento y duración
12. Sus poderes
13. El informe de la Comisión
14. Relación de Comisiones de encuesta y de control

Capítulo XXII. Bélgica.....p.22

Capítulo XXIII. Italia.....p.22

1. Precedentes
2. Situación actual
3. Disciplina de las investigaciones parlamentarias
4. Límites de las Comisiones de investigación
5. Terminación de los trabajos de las Comisiones de encuesta
6. Supuestos en que se han constituido Comisiones de investigación

Capítulo XXIV. República Federal Alemana.....p.2

1. Antecedentes
2. Situación actual

Capítulo XXV. Países Bajos.....p.24

Capítulo XXVI. Estados Unidos.....p.25

1. Introducción
2. Evolución
3. Funciones de las investigaciones del Congreso
4. Diversas Comisiones que desarrollan las investigaciones
5. Examen de las Comisiones especiales
6. Comisiones mixtas
7. Comisiones permanentes
8. Subcomisiones
9. Creación
10. Procedimiento
11. Poderes de las Cámaras durante la investigación
12. Situación y derechos de los testigos
13. Inmunidad de los testigos
14. Investigaciones del Congreso y Poder Judicial
15. Investigaciones del Congreso y Poder Ejecutivo
16. Recientes investigaciones del Congreso

Capítulo XXVII. España.....p.28

1. Antecedentes históricos
2. Constitución de 1978. El artículo 76 y sus precedentes parlamentarios.
3. Finalidad de las Comisiones de investigación
4. Nombramiento
5. Ordenación reglamentaria de las Comisiones de investigación
6. Las Comisiones de investigación y el Poder Judicial
7. Poderes de las Comisiones de investigación. Su regulación
8. Otros poderes de información.
9. Supuestos en que se han constituido Comisiones de investigación

A P E N D I C E S

Gran Bretaña.....	p. 315
Francia.....	p. 318
Bélgica.....	p. 327
Italia.....	p. 332
Alemania.....	p. 338
Suecia.....	p. 341
Parlamento Europeo.....	p. 343
Estados Unidos.....	p. 345
España.....	p. 362

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	p. 365
------------------------------	--------

I N F O R M A C I O N P A R L A M E N T A R I A

(PREGUNTAS, INTERPELACIONES Y COMISIONES DE INVESTIGACION)

P A R T E   P R I M E R A

FUNCIONES DEL PARLAMENTO

NATURALEZA JURIDICA DE PREGUNTAS, INTERPELACIONES E INVESTIGACIONES

1. Introducción

*¿y la función del ejecutivo?*

Resulta acostumbrada la división de las funciones del Parlamento en tres grandes bloques principales relativos, respectivamente, a la función legislativa, la función financiera y la función de control del ejecutivo, a las que eventualmente y según los diversos autores, pueden añadirse otras funciones de menor importancia, como la jurisdiccional.

Evidentemente, la tipología de las funciones parlamentarias es una cuestión variable según los diferentes autores. Así, algunos reducen la tipología señalada anteriormente. TOSI, por ejemplo, diferencia entre la función legislativa y la de control y dirección política (1). Otros, en cambio, la amplían. Tal es el caso de MANZELLA que defiende las funciones de dirección política, legislativa, de garantía constitucional, de control y de coordinación (2). Pero, en general, goza de amplia difusión el trío de funciones antes mencionado. Así, esta es la diferenciación que hacen V. HERMAN y F. MENDEL (3) y M. AMELLER (4). Autores más clásicos como POUDRA (5) y L. DUGUIT (6) adoptan la misma clasificación en sus

(1) Diritto Parlamentare. Giuffré Editore. Milán 1974

(2) Il Parlamento Editorial Il Mulino. Bolonia 1977

(3) Cfr. Parliaments of the World. Inter-Parliamentary Unión 1976

(4) Parlements Union Interparlementaire, Paris 1976.

(5) v. Traité pratique de Droit parlementaire (con E. PIERRE) Paris 1878. p. 782 y ss.

(6) Traité de Droit Constitutionnel IV. París 1924. Entre los autores españoles PEREZ SERRANO admitía también otras funciones junto a las tres mencionadas (Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid 1976). En cambio, RUIZ DEL CASTILLO excluía la diferenciación de la función presupuestaria, considerando que el dato formal de la aprobación de los Presupuestos mediante ley aconsejaba su reconducción a la función legislativa. Vid. su Manual de Derecho Político, Instituto Editorial Reus, Madrid 1939, p. 597 y ss.

aspectos sustanciales. Por ello, como punto de partida puede admitirse esta división.

## 2. La función legislativa

*García de Valdeavellano que en  
el tomo de la historia  
que, desde el origen,  
de Parlamento  
legislar.  
Cfr. págs 15*

La función legislativa ha sido considerada tradicionalmente como la principal de las Cámaras, hasta el punto de que en el siglo XIX muchas veces se identificaba al Parlamento con el Poder legislativo (7). Esta equiparación resulta, desde luego, desacertada, pues ni en sus orígenes ni en la pasada centuria ni en los tiempos actuales el Parlamento se ha limitado a la actividad legislativa.

Al contrario, esta función surge históricamente sobre la base de otra anterior, la aprobatoria de gastos e ingresos esto es, la presupuestaria, lo que demuestra la impropiedad de aquella equiparación. Las asambleas estamentales, de los siglos XIII y XIV, obligaban a los monarcas al establecimiento de una serie de medidas a cambio de la concesión de subsidios. Posteriormente, algunos de estos Parlamentos, al consolidar su existencia y sus facultades, ya no se limitaron a una negociación con los monarcas, con vistas a que éstos aprobaran ciertas disposiciones, sino que pasaron a establecerlas directamente (8). A medida que los reyes necesitaban mayores recursos materiales para afrontar la construcción del aparato del Estado moderno, estas Cámaras y Parlamentos se procuraban reservarse facultades para establecer leyes, fueros y ordenamientos, o, al menos, para acceder

*añadir*  
(7) Incluso algunos autores contemporáneos siguen afectos a esta ecuación Cfr. P. WIGNY. Cours du Droit Constitutionnel, Bruylant, Bruselas 1973.

(8) V. L. GARCIA DE VALDEAVELLANO, Curso de Historia de las instituciones españolas, Revista de Occidente, Madrid 1973, p. 469 y ss.

a la modificación de los que estuviesen vigentes. Era la compensación al consentimiento que hacían<sup>a</sup> los príncipes para recaudar tributos y exigir prestaciones personales.

Actual  
Es así, y con las naturales diferencias de grado y de tiempo según los países, como surge la función legislativa del Parlamento. De esta forma, queda claro que, incluso desde un punto de vista histórico, la función legislativa implica la existencia de la función presupuestaria o financiera (9). Resulta adecuado, por consiguiente, rechazar la ecuación Parlamento-institución legislativa.

En cambio, es forzoso admitir que durante el siglo XIX y parte del actual la función más característica de las Asambleas parlamentarias ha sido la legislativa. Ello resultó ser consecuencia de una interpretación estricta del principio de separación de poderes, al determinar que todo lo referente al establecimiento de normas debía corresponder al Parlamento, mientras que el Ejecutivo sólo podía asumir su aplicación. La propia concepción del Estado liberal y abstencionista facilitaba esta división tan neta entre ambas esferas en cuanto se oponía al reforzamiento<sup>de</sup> los atributos del Gobierno y la Administración. Es más, se tendía a debilitar a éstos para garantizar la conservación del orden socioeconómico existente.

Durante este período histórico las leyes nacían con vocación de permanencia o, al menos, de gran estabilidad, lo cual reforzaba indudablemente su prestigio y auctoritas. De otra parte, el positivismo y el racionalismo produjeron una especial valoración de los aspectos jurídico-formales. El movimiento codificador es buena prueba de esta relevancia de la función legislativa: se aspira a reunir en unos cuerpos legales sistematizados todo el derecho que afecta a una determinada realidad, cuerpos legales con carácter de únicos para todo el territorio nacional, con lo que se pretende superar la pluralidad de leyes y ordenamientos no siempre armonizables entre sí propios del antiguo régimen. Esto pone de manifiesto el reforzamiento de la función legislativa de las Cámaras durante esta época. También, debe señalarse que durante los períodos de la monarquía constitucional, esto es, durante la fase del Estado constitucional en que el Go-

(9) Sobre la función presupuestaria del Parlamento. Cfr. I. BAYON MARINE. Aprobación y control del gasto público. Madrid 1972.

bierno no necesita contar con la confianza de las Cámaras, dependiendo sólo de la voluntad del Rey, se dificultan las facultades de control sobre el Ejecutivo, lo cual tiende a destacar la función legislativa como función definitoria del Parlamento.

El establecimiento del Estado social de Derecho produjo una importante alteración en esta situación (10). Por un lado, se hizo necesario traspasar con carácter creciente atribuciones normativas al Ejecutivo, bien mediante un amplio desarrollo de la potestad reglamentaria del Gobierno, bien mediante la facultad de dictar disposiciones administrativas con rango de ley (decretos leyes y decretos legislativos). Se hacen cada vez más numerosos los organismos públicos que disponen de facultades normativas. De otra parte, las grandes sociedades privadas empiezan a jugar también un importante papel en este campo mediante la aprobación de cláusulas generales de contratación o de contratos de adhesión que se imponen a los terceros que desean negociar con ellos. De esta forma, se produce un fenómeno de dispersión de las funciones normativas. Por otro lado, la necesidad de satisfacer las justas reivindicaciones del nuevo proletariado urbano y de modernizar las diversas estructuras sociales <sup>determina</sup> un nuevo tipo de disposiciones jurídicas, más variables, más coyunturales. Se acentúa la movilidad de las leyes, haciéndolas perder aquel carácter de permanencia que redundaba en la valoración de su antigüedad. Esto produce la necesidad de transferir buen número de facultades normativas al Gobierno ya que el procedimiento legislativo parlamentario no resulta apropiado para la rápida elaboración de disposiciones o para el estudio de aquellas de acusado carácter técnico (11)

(10) v. M. GARCIA PELAYO Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid 1977. p. 61 y ss.

(11) Según F. KARSCH y V. SCHIMIEDERER (en "Evolución funcional del poder legislativo" en la obra "Introducción a la Ciencia Política" de W. ABENDROTH y K. LENK, anagrama. Barcelona, 1971 p. 197 y ss) fué el acceso a las instituciones democráticas de los representantes de las clases trabajadoras lo que hizo cambiar el significado del Parlamento: "Cuando el Parlamento llegó a ser foro de la lucha de clases y podía ser un instrumento de poder que se dirigiera contra los intereses político-económicos de la burguesía, ésta negó las atribuciones del poder legislativo y de la democracia, exigiendo estricta separación de poderes, con el fin de reservarse por lo menos el poder ejecutivo como instrumento de poder".

Todo ello supone que la función normativa deja de ser una nota característica y privativa de las Asambleas, para transformarse en algo poseído en común con otras esferas del Estado.

De otra parte, y en el mismo sentido de desvalorización de la actuación legislativa de las Cámaras, debe señalarse que con carácter creciente las propias leyes aprobadas por el Parlamento no se deben a la iniciativa de los diputados - sino a la iniciativa gubernamental pues, como indica AMELLER (12), el carácter técnico y la complejidad de las leyes modernas dificulta la intervención de los parlamentarios en esta fase preparatoria en la que el Gobierno se siente en cambio respaldado por la decisiva aportación de la burocracia que de él depende. Al mismo tiempo, el dominio del orden del día parlamentario por el Gobierno constituye otra traba que pesa sobre las Propositiones de ley debidas a los diputados. Así, CHANDERNAGOR ha escrito que mientras que en la IV República francesa una ley de cada tres es de origen parlamentario, la desproporción se ha incrementado en los años siguientes todavía más (13).

En resumen, la función legislativa no es la única ni incluso la más característica de los Parlamentos de nuestro tiempo (14)

### 3. La función financiera

Otra de las funciones más típicas del Parlamento es la presupuestaria o aprobatoria de gastos e ingresos públicos (Diferenciamos esta función desde un (12) Parlements, ob. cit. p. 168

(13) Un parlement pour quoi faire? Gallimard 1967 p. 58

(14) No obstante lo anterior, resultaría erróneo mitificar a los Parlamentos decimonónicos como más poderosos que los actuales. En este sentido, LASKI ha escrito: "...fácilmente nos incorporamos a la corriente de los que afirman que ni siquiera recordamos la época de oro del Parlamento; Los políticos de la época de Baldwin dicen que la Cámara no es lo que ha sido cuando Mr. Asquith era primer ministro; y en la época de Mr. Asquith contemplaban con nostalgia el brillante tiempo de Gladstone y Disræli; sin duda algunos de los viejos legisladores de esos días solían suspirar por la época en que Pitt y Fox cruzaban sus lanzas en el Parlamento". Vid. El gobierno parlamentario en Inglaterra, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947 p. 105.

*100 Fr  
de la  
antes*

punto de vista histórico y material, sin prejuzgar su consideración formal).

Ya señalamos anteriormente como el movimiento histórico de las Asambleas representativas estuvo vinculado íntimamente a esta función: Los representantes de los pecheros accedían a las demandas de nuevos tributos presentados por los monarcas, a cambio de obligarles a adoptar determinadas medidas o disposiciones. - Ni que decir tiene que con instrumento tan poderoso en sus manos podían controlar buena parte de la política de los príncipes.

Puede afirmarse que la atribución de esta función a órganos representativos es decisiva para la existencia de un auténtico régimen constitucional, esto es, de sometimiento al Derecho e imperio de la ley. Si esta función no es atribuida a un órgano representativo e independiente del gobierno no podrá haber un verdadero Estado de Derecho.

Buena prueba de esta coesencialidad de la función presupuestaria a los Parlamentos la encontramos en que en todas las ocasiones históricas en que se ha instaurado un sistema constitucional, una de las primeras medidas adoptadas -que al mismo tiempo ha servido de bandera de identificación- ha sido la separación de esta función de las manos de los monarcas y gobernantes y su atribución a un poder representativo. Así el Bill of Rights de 1869 establecía: "Que toda cobranza de impuestos para la Corona y para su uso, so pretexto de prerrogativa, sin el consentimiento del Parlamento, por un tiempo más largo y de manera distinta a como el Parlamento lo haya decidido es ilegal. También, debe recordarse que uno de los principios en que se basó el movimiento de independencia norteamericana frente a la metrópoli inglesa fue la ilegitimidad de los tributos que no habían sido consentidos previamente por las colonias. De otra parte, este mismo principio tuvo también su reflejo en el artículo 14 de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789. <sup>La Constitución</sup> de Cádiz, al iniciar el constitucionalismo español, proclama abiertamente la necesidad de que los tributos sean autorizados previamente por las Cortes (art. 131). Así, comentando la importancia de la institución presupuestaria para un sistema político constitucional, autores españoles dirigidos por F. SAINZ DE BUJANDA han escrito (15): "Puesto que histó-

(15)V. Notas de Derecho Financiero T. I. v. 3º Seminario de Derecho Financiero. Facultad de Derecho. Madrid 1975. p. 556 y ss.

ricamente, ha sido con referencia al Presupuesto -esto es, al consentimiento de los tributos y al control de los gastos- como se ha definido la soberanía política, ha sido la distribución de competencias en materia financiera la que ha designado el verdadero titular del poder político.....El predominio de la representación popular (Cortes, Parlamento) como depositaria de la soberanía, y la desconfianza frente al poder ejecutivo constituyen el transfondo político sobre el que se asienta la institución presupuestaria".

Pero tras este reconocimiento formal del predominio de las Asambleas representativas en la tarea de aprobar los ingresos y gastos del Estado, debe señalarse que el Gobierno ha ido absorbiendo progresivamente competencias, hasta el punto de convertirse en el principal factor del procedimiento presupuestario en los sistemas parlamentarios contemporáneos.

En primer lugar, este reforzamiento del Ejecutivo se manifiesta en la fase de preparación y presentación de los Presupuestos. Prácticamente, todos los Estados constitucionales de nuestro tiempo atribuyen esta competencia al Gobierno con carácter exclusivo, y ello porque el presupuesto es el instrumento financiero de su política. Como ha escrito AMELLER es la expresión en cifras de su programa, por lo que resulta lógico reconocerle esta atribución (16). Al mismo tiempo, el Gobierno, por su continuo e inmediato contacto con la Administración, es el único órgano constitucional que puede tener un conocimiento completo de las necesidades y problemas financieros de toda la acción pública.

En segundo lugar, la mayor parte de los países tienen limitadas las facultades de enmienda de los parlamentarios en relación a los Presupuestos, en el sentido de que las cifras de gasto presentadas por el Gobierno son límites máximos que no pueden ser superados, de forma que una enmienda puede proponer su disminución pero no su incremento. La independencia que existe entre los diversos capítulos y secciones de un Presupuesto, el carácter técnico del mismo y la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos y gastos, son los factores que hacen necesario un gran rigor en la admisión de modificaciones y, por tanto, en las enmiendas. Con ello se trata de proteger el carácter técnico de los Presupuestos

(16) Parlements. ob. cit. p. 264

de cualquier maniobra política que de una forma demagógica o irresponsable trate de afectarles.

Por otro lado, debe señalarse que uno de los principios de la primera - parte del XIX más característicos del Derecho constitucional financiero -el de la anualidad en la aprobación de los ingresos y gastos- quebró cuando el Estado se vió obligado a adoptar una postura más intervencionista en el terreno social y económico que la defendida por los partidarios del laissez faire, laissez asse. Llegó un momento en que la complejidad de la acción estatal y el incremento progresivo de los gastos públicos hizo necesario que los tributos se aprobaran de una vez y con carácter indefinido, por la ley reguladora de los mismos, determinando así que los Presupuestos tuviesen en adelante un alcance autorizativo en los gastos y simplemente estimativo en los ingresos.

Todo ello ha contribuido a la pérdida de importancia de los Parlamentos contemporáneos en materia presupuestaria.

#### 4. La función de control

##### A. Problemas para su delimitación conceptual

La tercera función parlamentaria es la de control del Gobierno o del Ejecutivo.

El control por las Asambleas legislativas no se traduce en una forma concreta y determinada que facilite su aislamiento y definición. Se trata de una actividad o conjunto de actividades con límites imprecisos y variables, lo que favorece la pluralidad de enfoques y la falta de acuerdo sobre la misma. Así como hay una cierta unanimidad doctrinal al definir los aspectos básicos de las funciones legislativas y presupuestaria, existen enfoques muy diversos sobre la función que ahora nos ocupa. Ocurre, como ha escrito SANCHEZ AGESTA, que el término control adolece hasta ahora de una gran vaguedad e imprecisión por lo que son muy

variables las definiciones dadas del mismo (17).

En el caso del control parlamentario esta falta de precisión se ha traducido durante mucho tiempo en la tendencia a considerar como pertenecientes a él todo lo que no tenía cabida adecuada dentro de las funciones legislativa, presupuestaria y jurisdiccional. La función de control parlamentario se ha visto de finida en no pocas ocasiones de una forma negativa: comprendía aquello que no resultaba estrictamente legislativo, presupuestario o jurisdiccional.

La función de control se ha descrito, más que definido, como una actividad fiscalizadora, comprobadora de la actuación del Ejecutivo. De ahí que se hayan considerado como manifestaciones suyas las preguntas, las interpelaciones y las encuestas que, en realidad, son instrumentos de inspección y como tales pueden utilizarse al servicio de las diferentes funciones parlamentarias. También se ha dicho que aquella función consiste en una actividad de presión, de influencia de las Asambleas representativas sobre el Gobierno, pero sin concretar en qué se traduce esta presión o influencia. Asimismo, en este segundo caso, se ha estimado a los tres instrumentos de información señalados como manifestaciones del control parlamentario.

Posiblemente, esa imprecisión e inconcreción de la expresión "control parlamentario" ha sido producida por el predominio de las metodologías puramente sociológicas en el campo constitucional, y el consiguiente olvido de las exigencias formales y conceptuales. Pero, desde una perspectiva jurídica es necesario afrontar el problema de la delimitación conceptual de las diferentes realidades estudiadas, precisamente para favorecer su esclarecimiento y clasificación. No es que con ello pretendamos realizar un enfoque puramente dogmático y formalista, sino que, al contrario, creemos que las construcciones conceptuales deben hacerse no sólo a la vista de los datos del Derecho positivo sino también teniendo en cuenta la realidad sociológica, entre los que existe una indudable interdependencia.

(17) Derecho constitucional comparado, Editora Nacional, Madrid 1965, p. 45 y ss. Vid también A. PEREZ CALVO Sobre la noción de control y su aplicación al Anteproyecto constitucional, en El control parlamentario del Gobierno, edición M. Ramírez, Labor, Barcelona 1978, p. 231 y ss.

La perspectiva jurídica que aquí se defiende huye de todo juego de abstracciones, abogándose por la paralela observación de los hechos. Si las metodologías puramente positivistas están superadas en los diversos campos del Derecho, con más razón lo están en una rama tan viva y tan influenciada por el acontecer político como es el Derecho Constitucional. Por todo ello, la posición que se defiende en estas líneas para el estudio de la información parlamentaria es la de un sincretismo metodológico, que tenga en cuenta tanto el dato normativo como los aspectos fácticos.

En consecuencia, debe intentarse superar los esquemas puramente políticos que se han empleado normalmente para el estudio de las cuestiones constitucionales y que han tenido como consecuencia esa imprecisión en la definición de conceptos como el de control parlamentario.

#### B. Teorías jurídicas del control.

La doctrina italiana se ha planteado la necesidad de buscar un concepto preciso del control político. Así, GALEOTTI nos dice que el concepto de control debe obtenerse a través del estudio de sus elementos esenciales: el fin, la estructura y el objeto (18). El fin consiste en el resultado que objetivamente y de modo constante debe perseguirse por el instituto en cuestión, y se define no según la formulación tradicional de asegurar la correspondencia de una precedente actividad a norma o principios, sino como "la salvaguardia de principios, normas, intereses, o, <sup>de</sup> modo más general, de valores que el controlante tiene, por oficio o en cuanto natural portador, el deber de tutelar". La estructura del control no puede reducirse como único elemento al juicio sobre la acción controlada, sino - que "junto al juicio y consecuentemente a éste en el caso que sea desfavorable (debe incluir) el elemento de una medida, en sentido amplia, obstativa respecto al hecho controlado" esto es, que pueda influir sobre éste y alcanzar los fines de tutela del instituto. Respecto al tercer elemento, el objeto, el mismo autor indica que debe desecharse la concepción tradicional que considera como objeto del control "la actividad precedente de otro sujeto" y sustituirse por un sentido más amplio en que el objeto pueda ser cualquier fenómeno jurídico respecto al cual sea posible proponer el fin -típico del control- de mantener intactos ciertos valores.

(18) Controlli Costituzionali en Enciclopedia del Diritto X, Giuffré 1972. p.

Otra teoría distinta sobre el control parlamentario es la de CHIMENTI. Para este autor se trata de una función que las Cámaras están obligadas a efectuar mediante pronunciamientos colegiales y que supone un examen crítico de la actividad reservada al Gobierno a fin de permitir la realización de la función de dirección política (19).

El cumplimiento administrativo de los valores determinados por esta última función es asegurado a través del control parlamentario. El control recae sobre competencias reservadas al Gobierno, si bien esta reserva debe entenderse de un modo relativo o tendencial. Las Cámaras no pueden sustituir al Gobierno - hasta el punto de afectar el orden en que se basa la Administración, pero sí pueden, a través del control, verificar la adecuación mencionada (20). Ahora bien, lo importante es que el control sólo puede expresar juicios, estimaciones, no sirviendo para rectificar o modificar la conducta del controlado. Para CHIMENTI es erróneo adscribir al control parlamentario consecuencias sancionatorias, pues consiste en una actividad no vinculante que sólo puede provocar simple presión política (21). Por eso afirma que la moción de censura y la cuestión de confianza son actos de dirección política y no de control. Este último encuentra su manifestación en los órdenes del día, resoluciones y mociones aprobadas por las Cámaras, determinados dictámenes de Comisiones etc.

Para nosotros hay dos puntos en la teoría de CHIMENTI que deben recogerse. Por un lado, su afirmación de que el control parlamentario siempre supone actos colegiales, actos en que las Cámaras se manifiestan como tales. Por otro lado, su consideración de las preguntas e interpelaciones como actos individuales de conocimiento que por sí mismos no constituyen control parlamentario, sin

(19) V. Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Giuffré Editore, Milán 1974. p. 258.

(20) V. CHIMENTI, ob. cit. p. 58 y ss.

(21) v. ob. cit. p. 140 y ss.

perjuicio de que sean usadas para este fin (22).

Sin embargo, no nos resulta convincente su defensa del control como actividad que recae sobre las materias reservadas al Gobierno. La indeterminación de esta fórmula y de su traslación práctica impide conocer en cada caso si se está en presencia de una actividad reservada al Gobierno sobre la que el Parlamento deba limitarse a un acto de verificación. Desde luego, dentro del constitucionalismo español actual el ámbito de la ley es prácticamente ilimitado, sin que exista una reserva reglamentaria que pueda explicar un haz de materias donde las Asambleas deban limitarse a un mero juicio de expresión. A través de la ley el Parlamento puede intervenir en cualquier materia.

Tampoco nos parece admisible la estimación del control como una función de mera verificación. Consideramos, junto a lo que después se dice, que supone reducir esta función, limitándola a mociones, resoluciones y otros actos similares. El control se ve rebajado a una actividad complementaria de la de dirección política, sin efectividad alguna.

También resulta muy vaga la referencia a la simple presión política como consecuencia de la actividad controladora. La presión política es algo que puede predicarse de prácticamente todos los actos parlamentarios y, por consiguiente, no sirve para identificar a uno solo de ellos.

Nosotros estimamos, siguiendo a GALEOTTI en este punto, que el control implica el ejercicio de facultades sancionatorias, en el sentido de medidas que el sujeto controlante dispone, o puede disponer, para corregir, modificar o innovar la conducta del sujeto controlado. No es este el lugar para exponer nuestra consideración sobre el control parlamentario, ya que el presente capítulo constituye una mera introducción para enmarcar el estudio de unos instrumentos de información de las Cámaras (preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación).

(22) Sobre este punto volveremos más tarde al tratar de su teoría de la función autónoma de conocimiento.

ele  
est  
p  
No obstante lo anterior, puede resumirse nuestra concepción del control parlamentario señalando que supone un juicio político de oportunidad sobre la - conducta del Gobierno o de sus miembros y una decisión que puede afectar a la situación y a los actos de éstos, esto es, que tiene consecuencias modificadoras.

Así, pueden citarse a título de ejemplo los siguientes instrumentos de control en nuestro sistema constitucional: el posible control parlamentario de la legislación delegada (art. 82.6), el acuerdo del Congreso para la convalidación o derogación de los Decretos-leyes (art. 86), la autorización de esta Cámara para convocar referéndum consultivos (art. 92.2), la aprobación de mociones de censura (art. 113), la autorización de las Cortes para ratificar o denunciar tratados internacionales (arts. 93, 94 y 96), la aprobación de la cuenta del Estado (art. 136) etc. Es obvio que en estos casos nos estamos refiriendo al control desde el punto de vista material, de la naturaleza de los actos, ya que éstos bien pueden adoptar la forma de leyes sin verse privados por eso de aquel carácter.

##### 5. La función jurisdiccional

Otra de las funciones, hoy residual, de los Parlamentos es la jurisdiccional.

Como indica PEREZ SERRANO son varias las competencias que caen dentro de esta función parlamentaria (23).

Por un lado, debe señalarse el acto de control o verificación de actas, esto es, la comprobación y decisión de si los miembros elegidos para una Cámara cumplen los requisitos exigidos por la legislación electoral y si las elecciones se han desarrollado sin infracción y desviación del procedimiento legal. Típica esta función del parlamentarismo decimonónico, hoy se asiste a su progresiva - transferencia a los órganos jurisdiccionales ordinarios. En efecto, no debe olvidarse que materialmente se trata de una auténtica actividad juzgadora, por lo - que lo lógico debe ser reservarla para los órganos competentes con carácter general en esta actividad. La conclusión anterior resulta reforzada a la vista de lo

(23) Tratado de Derecho Político, cit. p. 876.

excesos y arbitrariedades cometidos en los Parlamentos que han dispuesto de estas facultades. En estos casos no han sido pocas las decisiones motivadas por - criterios de adscripción política o partidista, y no por una consideración objetiva e imparcial de las circunstancias, que es lo que exige el recto desempeño de esta función. El otorgamiento de esta función a la jurisdicción ordinaria, como hacen el Real Decreto Ley 20/1977, de 19 de marzo y el artículo 70.2 de la Constitución española, es una sabia medida, con la que se ha querido evitar que este acto de verificación de actos se transforme en una actuación desleal de la mayoría con las minorías.

Otra atribución de tipo jurisdiccional es el examen de incompatibilidades que hace cada Cámara de sus propios miembros a la vista de la legislación correspondiente. Actividad en la que no se presentan los peligros advertidos en el caso anterior, primero, porque ya ha concluido la contienda electoral y se conocen los resultados, de forma que existe un clima más sereno para expresar un juicio, y segundo, porque los supuestos de incompatibilidad son fácilmente delimitables, permitiendo su contraste objetivo en la práctica. Además, la declaración de incompatibilidad tiene unos efectos menos graves que una posible invalidación de elecciones, ya que normalmente se reconoce al diputado afectado la facultad de optar entre su escaño y el puesto declarado incompatible, con lo que hay menos posibilidades de que este acto se instrumente como arma política entre los diversos Grupos parlamentarios.

Pero, dentro de la función jurisdiccional, la atribución más importante de las Asambleas legislativas es la que se refiere al conocimiento de los delitos cometidos por sus miembros o por los del Gobierno.

El antecedente más remoto de esta atribución se encuentra en las Cortes, Estados Generales y otros Parlamentos medievales que en ciertas ocasiones auxiliaban o eran consultadas por el Rey en su tarea de impartir justicia. Un residuo de este pasado histórico se encuentra en la Cámara de los Lores cuando actúa como cámara de apelación a través de sus Lords of appeal in ordinary.

Además, debe señalarse que durante largo tiempo los Parlamentos han gozado de competencia para conocer de ciertos delitos cometidos por los ministros y gobernantes, incluso por los Jefes de Estado cuando no han gozado de total - irresponsabilidad penal. La propia institución de la responsabilidad política de los miembros del Gobierno ante el Parlamento se ha construído sobre la base de esta realidad previa que es la responsabilidad penal.

Esta, como tantas otras instituciones del Derecho parlamentario, tuvo su origen en Inglaterra. Es en el siglo XVI cuando por vez primera la Cámara de los Comunes adopta un impeachment, un acto de acusación contra un ministro que después sería juzgado por la Cámara alta. Utilizado al principio este procedimiento en relación a crímenes o delitos, después se convirtió también en un medio de apartar del poder a ministros por criterios y circunstancias puramente políticas, haciendo el mismo papel que después correspondería a la moción de censura. Posteriormente, en el siglo XVIII nace la responsabilidad política: un gobierno se retira al no ser aprobado un proyecto de ley que había presentado. A partir de ese momento las funciones jurisdiccionales del Parlamento pierden progresivamente importancia dada la existencia de otros medios más ágiles para derribar a gobiernos o a ministros que no gozan de la confianza del Parlamento. En adelante, el impeachment se limita a cuestiones estrictamente penales.

El mantenimiento de la responsabilidad penal de los ministros como materia cuyo conocimiento compete a las Cámaras ha sido debida, según PEREZ SERRANO, a la consideración de que ciertos delitos tienen una dimensión política, por lo que deben ser órganos políticos los llamados a juzgarlos, y a la de que los Tribunales ordinarios son muchas veces tímidos a la hora de enjuiciar al Ejecutivo. Así, y siguiendo el modelo británico, se construyó el sistema del impeachment en los Estados Unidos: la Cámara de Representantes recibió la competencia para acusar tras la verificación de una inspección mientras que al Senado correspondió juzgar sobre la base de esta acusación. Este fué también el sistema seguido en muchas Constituciones españolas, como las de 1837, 1845, 1869 y 1876.

Pero en el constitucionalismo más moderno se ha evitado que el Parla-

mento ostente facultades juzgadoras de actos de gobierno con relieve penal, y se han transferido éstas a auténticos órganos jurisdiccionales. No obstante, sigue siendo acostumbrado reservar al Parlamento la facultad de acusar por la comisión de algunos delitos. Tal es el caso, a título de ejemplo, del artículo 102 de la actual Constitución española

##### 5. Otras funciones. La función de representación o expresión

Ya hemos dicho que el bloque principal de las funciones parlamentarias viene constituido por la legislativa, la presupuestaria y la de control. Pero, junto a éstas, pueden añadirse otras como la jurisdiccional, ya tratada.

No han faltado los autores que admiten una tipología más amplia y variada que la tríada mencionada. Así, un clásico como BAGEHOT distinguía la función electoral o de designación del Primer ministro, la representativa, la educativa o de instrucción ideológica del país, la informativa, destinada a dar a conocer el pueblo los problemas políticos, la legislativa, que para este autor no era la más importante, y la financiera (24). Algo parecido ocurre con PEREZ SERRANO quien admite, junto a las funciones clásicas, la función fiscalizadora, la política, la administrativa y la de alta representación (25). Por su parte, RUIZ DEL CASTILLO nos habla de la función electoral y representativa como una actividad, siquiera excepcional, de los Parlamentos (26).

Si acudimos al Derecho positivo encontramos en la Constitución española de 1978 un buen ejemplo de que las funciones de las Cámaras no pueden limitarse a la clásica división tripartita. Su artículo 66.2 dispone que "Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos,

(24) V. The English Constitution. (traducción francesa La Constitution Anglaise) París 1869. p. 197 y ss.

(25) Tratado de Derecho político cit. p. 812 y ss

(26) V. Manual de Derecho político. cit. p. 609

controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución."

No es éste el momento adecuado para hacer un análisis de este precepto y de otros constitucionales concordantes. Sin embargo, es evidente cómo su último inciso admite la existencia de otras competencias además de la legislativa, de la de control y de la financiera. Junto a lo anterior debe recordarse que, según el art. 66.1, las Cortes representan al pueblo español, al tiempo que el art. 69.1 define al Senado como la Cámara de representación territorial.

Por eso, junto a BAHEGOT, podemos admitir la existencia de una función de representación de los Parlamentos, consistente, como dice este autor, en servir de intérprete al país, de expresión de las ideas del pueblo sobre todas las cuestiones que pasan ante sus ojos. En sentido análogo se manifiesta K. Von BEYME quien tipifica a la función de representación y de expresión como la primera del moderno parlamentarismo (27).

El Parlamento se ofrece así como una institución donde pueden manifestarse las distintas fuerzas políticas sobre cada problema o situación que afecta a la colectividad. Son diversos los debates y los procedimientos de las Cámaras — que pueden ser aprovechados por los partidos o Grupos parlamentarios para manifestar su postura respecto a los diversos avatares nacionales.

Los partidos políticos sirven, como dice el artículo 6 de nuestra Constitución, para expresar el pluralismo político y formar y manifestar la voluntad popular. Estas organizaciones son los verdaderos protagonistas del parlamen-

(27) V. Su colaboración Principales tendencias de l'evolution du rôle del Parlements en Europe Occidentale, en Symposium sur l'integration européenne et l'avenir des parlements en Europe, editado por el Parlamento Europeo, Octubre 1975.

tarismo de nuestro tiempo (28) y, en este sentido, constituyen un vehículo para la expresión de la voluntad popular que encuentra su institución suprema de manifestación en las Cámaras. Es en este sentido como debe entenderse nuestra defensa de la existencia de la función de representación o expresión parlamentaria.

Las Asambleas legislativas sirven de foro donde los representantes populares pueden manifestar, in genere, la voluntad de sus electores, pero al mismo tiempo constituyen el marco que permite a cada fuerza política definirse oficialmente sobre cada situación, brindando de esta forma a la opinión pública un medio de identificar y enjuiciar la postura de cada fuerza o partido (29).

*ya se evidencia el liderazgo político*

(28) Las siguientes palabras de LEIBHOLZ son sumamente expresivas de este liderazgo de los Grupos en la vida parlamentaria: "...la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia creyendo representar a todo el pueblo, ha sido sustituida por el partido y la fracción política, que decide la actividad del diputado, sus discursos y votaciones, al menos en los Plenos". Vid. La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX, en Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 6, 1965, p. 17 y ss; sobre las consecuencias negativas de la absorción de la vida parlamentaria por los partidos vid. FRIEDRICH Le declin du contrôle et de la discussion parlementaires, en Revue internationale d' Histoire politique et constitutionnel. nº 14, Abril-Junio 1954.

(29) Creemos que esta función cumple un papel importante en las actuales democracias. En este sentido puede señalarse con B. CRICK que, a pesar de su crisis, los Parlamentos son instrumentos fundamentales para la manifestación de opiniones y críticas de interés. V. The reform of Parliament, Weidenfeld and Nicolson, Londres 1968, p. 5.

Baste dejar constancia en este punto de nuestra consideración sobre la función de representación parlamentaria, a efectos de introducción para el estudio de las preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación. Es evidente que ello no agota la existencia de otras posibles funciones de las Asambleas legislativas.

## 1. Teorías clásicas del control

### A. Exposición de estas teorías.

La tradicional tripartición de las funciones parlamentarias y la indecisión con que era conceptuada una de ellas, la de control, determinaba que todo lo que no fuera propiamente legislativo o financiero se incluyese en esa función de control, que venía de esta forma a ser un cajón de sastre, donde se daba cabida a todo lo que no encajaba en aquellas otras funciones, más delimitadas y más estudiadas (1).

El resultado era que la ambigüedad con que se concebía la función de control se extendía a lo que se presentaba como manifestaciones o instrumentos de la misma. Tal ocurría con las preguntas, las interpelaciones y las encuestas que por la generalidad de los autores eran clasificadas como medios o instrumentos de control.

Así, L. DUGUIT (2) las incluía dentro de las atribuciones del control pertenecientes al Parlamento. Por su parte y con idéntico sentido J. BARTHELEMY y P. DUEZ (3) calificaban a las encuestas, las preguntas y las interpelaciones como modos de ejercicio del control parlamentario.

(1) CHIMENTI se refiere a esta indeterminación de la función de control como consecuencia de la concepción ochocentista del Parlamento. V. Il controllo parlamentare n'ell ordinamento italiano, Giuffrè Editore, Milán 1974, p. 1 y ss.

(2) V. Traité du Droit Constitutionnel, IV, 2ª edición, París, 1924 p. 376 y ss.

(3) V. Traité élémentaire de Droit Constitutionnel, Dalloz, París, 1926 p. 607 y ss

La moderna doctrina francesa sigue vinculada a la misma concepción clásica. Son numerosos los autores que se refieren a las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Encuesta como instrumentos de control al servicio de las Asambleas (4).

Entendemos que la permanencia de la concepción clásica no es sólo el resultado de la inercia producida por la tradición sino, ante todo, la consecuencia de la predominante aplicación en el vecino país de las metodologías sociológicas para el estudio de las materias constitucionales y del paralelo olvido de la vertiente jurídico-formal. Los autores franceses han preferido la óptica puramente política para el examen del Derecho Constitucional, dejando un tanto marginada su dimensión jurídica (5). De ahí, que no se les haya planteado la conveniencia de revisar las categorías y conceptos formales empleados para lograr su más precisa delimitación.

Por ello, al tomar contacto con la obra de estos autores es preciso tener en cuenta que cuando se refieren al "control parlamentario" o a los "medios parlamentarios de control" lo hacen en su acepción sociológica o puramente política, sin tener en cuenta los problemas formales o de naturaleza jurídica derivados de tales expresiones. Buena prueba de lo que aquí se señala se encuentra en que la doctrina gala o no explica lo que se entiende por control o es sumamente parca al respecto, empleando ideas vagas e imprecisas, como la de tratarse de una influencia o de una fiscalización ejercida por el Parlamento sobre el Gobierno. Entendemos que esta postura puede ser muy acertada para observar, conocer y explicar

(4) Por sólo citar algunos ejemplos, pueden darse los nombres de PRELOT en Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Dalloz 1977; BURDEAU en Traité de Science Politique, IX L.D.G.J. París 1976; AMELLER en Les questions, instrument de contrôle parlementaire L.G.D.J. BIDEGARAY y EMERI, Le contrôle parlementaire, en Révue de Droit Public et de la Science Politique 1977; BOURDON Les Assemblies parlementaires sous la V République, La Documentation Française, París 1978.

(5) Sobre este punto puede verse la Nota preliminar de F. RUBIO LLORENTE a la obra de E. STEIN, Derecho Político, Aguilar, Madrid, 1973.

el funcionamiento real de las instituciones estatales, pero, sin embargo, tiene la contrapartida de recortar el instrumental con que han de abordarse los problemas jurídicos derivados de la Constitución.

En Italia, V. MICELI (6) también defendía la tesis de que estos instrumentos pertenecían a la esfera del control parlamentario, pero añadiendo que junto a esta función eran ejercitables a efectos de la función representativa del Parlamento. Lo que, a nuestro juicio, debe retenerse en este momento de la postura del autor mencionado no es la estricta invocación de la función representativa para fundamentar estos medios sino el hecho de comprobar que la referencia al control parlamentario era insuficiente para explicar su naturaleza. "Sería ciertamente un error -decía- el creer que el derecho de interpelación tome solamente origen en la función inspectiva (entendida como control), porque, si así fuese, el mismo se debería desenvolver dentro de confines mucho más restringidos de aquellos dentro de los que actualmente se mueve".

Dentro de la moderna doctrina italiana BISCARETTI DI/RUFFIA se ha mostrado partidario de calificar a las preguntas, interpelaciones e investigaciones parlamentarias como instrumentos de control continuado del Gobierno en orden a su actividad político-administrativa (7). También V. LONGI incluye a todos estos procedimientos dentro de la función de inspección o de control del Parlamento, añadiendo que la función de dirección política no puede ser considerada independientemente sino como un reforzamiento de aquélla (8).

En nuestro país, la consideración de los medios parlamentarios estudiados como expresión de la función de control es la que ha gozado de más predicamento si bien debe destacarse que el estudio de cuestiones de Derecho parlamentario ha sido escaso y, en general, subsumido en investigaciones más amplias de Derecho Constitucional, lo que ha dificultado el planteamiento y estudio de problemas como los aquí abordados. No obstante, y como testimonio de la aceptación de las teorías clásicas, puede citarse al profesor SANCHEZ AGESTA (9), si bien este autor,

(6) V. Il diritto d'intepellanza, Società Editrice Libreria, Milán, 1908 p.11 y ss.

(7) V. Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1973 p. 403 y ss.

(8) V. Elementi di Diritto e procedura parlamentare, Giuffré, Milán 1978 p.167 y ss.

(9) V. Derecho Constitucional comparado, Editora Nacional, Madrid, 1965 p.45 y ss.

como ya se indicó más arriba, parte de la consideración de la vaguedad e imprecisión de la exposición "control". Igualmente la misma postura parece asumirse por FRAILE CLIVILLES (10) dada su referencia a los medios de control cuando examina los ruegos, preguntas e interpelaciones.

Para terminar esta breve exposición de las doctrinas clásicas debe mencionarse también a E. STEIN (11) que matiza su posición al decir que más que de control del Parlamento debe hablarse de control desarrollado por las minorías, dado que aquél se encuentra dominado por los partidos mayoritarios que forman el Gobierno.

La calificación como medio de control era también la empleada por nosotros para las preguntas parlamentarias en un estudio anterior (12). El hecho de limitarse éste a uno solo de los instrumentos ahora examinados, sin extenderse a otros tan característicos como las Comisiones de investigación, dificultaba conocer el complejo panorama que estos procedimientos suponen y que aconseja introducir ahora una posición más matizada. De otra parte, la anterior afirmación venía explicada por el peso de la tradición doctrinal sobre este punto y por el enfoque más político que jurídico que entonces hicimos. Así, siguiendo un estudio tan político como el de FRIEDRICH (13), indicábamos que al principio el objetivo de las preguntas era asegurar información, pero que después se convirtieron en un instrumento para la corrección de errores administrativos y para la crítica de la actuación gubernamental, en definitiva, en medios de control. Debe adelantarse desde este momento que los instrumentos parlamentarios de información no sólo no se contraponen a la función de control del Gobierno, sino que pueden ejercitarse para

(10) V. Comentario al Reglamento de las Cortes, I.E.P. Madrid, 1973, p.1013 y ss.

(11) V. Derecho Político, ob. cit. p. 71.

(12) V. Las preguntas, instrumento parlamentario de control, en Documentación Administrativa nº 178/1978.

(13) V. Gobierno constitucional y democracia, II, I.E.P., Madrid 1975 p. 150.

desenvolver dicha función. Pero ello no es forzoso sino eventual y, del mismo modo, pueden aplicarse para el desarrollo de otras funciones parlamentarias.

#### B. Crítica de la teoría del control.

Entendemos, en consecuencia, que puede calificarse de superada a la concepción tradicional de las preguntas, interpelaciones e investigaciones como procedimientos de control. Ello es coherente con el concepto técnico-jurídico que anteriormente y siguiendo a GALEOTTI defendimos sobre el control.

Recordemos que el control no se limita a un juicio del sujeto controlante sobre el sujeto controlado, sino que implica, junto a lo anterior, la posibilidad de disponer una medida que influya sobre la conducta del segundo.

Por ello, no siempre las preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación pueden calificarse como instrumentos al servicio del control parlamentario.

Así, es difícil que una pregunta implique un juicio y una medida de corrección o innovación sobre la acción del Gobierno. En determinados casos la información que proporciona podrá ser utilizada a la hora de accionar alguno de los procedimientos de control en sentido estricto. Pero ésto es sólo eventual. En otros casos la información obtenida a través de la vía interrogatoria podrá ser puesta al servicio de las actividades legislativas y de expresión de las Cámaras. Así, normalmente las preguntas se limitan a dejar constancia de la posición política de su autor respecto al comportamiento del Gobierno en algún asunto. En muchos casos la finalidad de este instrumento es obtener una serie de datos o informes y expresar una queja o crítica de la actuación del poder Ejecutivo. En estos supuestos las preguntas son una de las ocasiones en que los parlamentarios y

los Grupos pueden explicitar su distinción frente al Gobierno y otras fuerzas políticas. En definitiva, sirven para la función de expresión política. No hay control porque no provocan una influencia correctora sobre la situación criticada.

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto a las interpelaciones. Téngase en cuenta que entre ellas y las preguntas sólo median diferencias de grado por la mayor importancia del objeto sobre el que recaen y por la mayor extensión de su debate. *y porque las interpelaciones surten una distinción clara*

En el caso de las encuestas parlamentarias la situación es muy semejante. Tal vez sean uno de los medios donde mejor se ponga de manifiesto la naturaleza polivalente de la información parlamentaria. En efecto, como después se estudiará más detenidamente, estas encuestas no sólo se utilizan con el fin de corregir alguna actividad gubernamental que se somete previamente a investigación, sino también como medio de esclarecer alguna materia para facilitar su posterior regulación por ley, o bien para abrir una vía de información sobre algún problema en beneficio de la opinión pública. En cualquier caso, lo que resulta cierto es que no siempre pueden ser clasificadas como instrumentos de control.

*o encuestas*  
2. Teoría de la dirección política.

*CRISAFUCCI!*

A. Exposición de la teoría.

La función de indirizzo o dirección política consiste, según la doctrina italiana, en la determinación de los grandes objetivos de la política nacional y de los medios e instrumentos para conseguirlos. Supone la concreción de los fines perseguidos y de los medios utilizables.

Para MORTATI es una función que se desprende directamente de la Constitución y que procura introducir un elemento de impulso unitario y de coordinación

entre las restantes funciones estatales, para que se desenvuelvan de modo armónico. A través de ella se concretan el cuándo y el cómo de la realización de los fines previstos en la Constitución (14).

Según MARTINES, la función de dirección es "la manifestación de una voluntad armónica y coherente <sup>por</sup> parte de uno o más sujetos en función de la obtención de un fin político" y fin político es "aquel hacia el cual la comunidad orienta y dirige su conducta y para cuya consecución desenvuelve la acción de gobierno" (15). Por su parte, BARILE diferencia entre una función de indirizzo, de influencia e impulso sobre la legislación ejecutiva de la Constitución y una función de indirizzo contingente y variable, que se ejerce sobre la Administración para actuar los principios contenidos en las leyes (16).

Modernamente, I. BUCCISANO ha intentado explicar el fundamento jurídico de las preguntas e interpellaciones como una expresión de esta función de dirección política (17). Para esta autora la relación de confianza que debe existir entre Gobierno y Cámaras en todo sistema parlamentario se manifiesta a través de diversos cauces, entre los que cabe destacar la moción de censura y el voto de confianza. Pero también mediante otras vías. Tener la confianza parlamentaria significa, fundamentalmente, que el Gobierno dispone de la continua colaboración de la mayoría parlamentaria, colaboración que se produce mediante el voto de confianza o la cuestión de confianza, pero también con la aprobación de las directrices contenidas en los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, con la convalidación de los decretos-leyes y con la negativa a aceptar una proposición de ley cuando la misma choca con las orientaciones políticas del Gobierno. Si la relación de confianza se prolonga de esta forma a lo largo del tiempo, la actividad dirigida a

(14) V. Istituzioni di Diritto Pubbico, I, Cedam, Padova 1975 p. 331 y ss.

(15) V. Voz Indirizzo politico en Enciclopedia del Diritto XXI Giuffré, 1971.

(16) V. Istituzioni di Diritto Pubbico. CEDAM. Padova, 1978. p. 235.

(17) V. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, Giuffré, Milán 1969, p. 49 y ss.

alimentarla y promoverla debe ser también continua. El acuerdo inicial entre Parlamento y Gobierno ha de ser especificado, modificado, integrado y, en cualquier caso, actualizado. La colaboración del Parlamento y del Gobierno <sup>requiere</sup> la convergencia sobre los fines que se persiguen en el ejercicio de las respectivas funciones y presupone el desenvolvimiento de una actividad dirigida a la definición de una línea política común. Esta función -siempre según BUCCISSANO- puede describirse como de dirección política (indirizzo politico), siendo la confianza un instituto vinculado a la misma. Pues bien, las preguntas y las interpelaciones son instrumentos que intervienen en esa fase ya aludida de especificación, modificación, integración y actualización del acuerdo inicial. Ambas son, por tanto, actos de la función de dirección política.

En sentido análogo BARIÈ tipifica a las encuestas, preguntas e interpelaciones como manifestaciones de la función de dirección política entre el Parlamento y el Gobierno (18). Por su parte, MORTATI incluye estos procedimientos dentro de la actividad de control, pero poniendo de manifiesto su conexión con la función de dirección política ya que, aunque no comportan por sí mismos la modificación de ésta, tienden a reconducirla a su mayor respeto, ejercitando una previsión no sancionadora sobre el órgano que resulta sujeto pasivo de los procedimientos (19).

#### B. Crítica de esta teoría.

No resulta convincente esta teoría. De un lado, si se afirma que son manifestación de la función de dirección política y que ésta está vinculada a la confianza parlamentaria, quedarían sin explicar las preguntas e interpelaciones existentes en sistemas políticos donde no se requiere esta confianza para gobernar por parte del Ejecutivo, esto es, <sup>allí donde</sup> no hay un sistema parlamentario de gobierno.

(18) V. Instituzioni di Diritto Público, ob. cit. p. 247 y ss.

(19) V. Instituzioni di Diritto Público, ob. cit. II, p. 687 y ss.

*de Bucci  
Decreto de la*

No debe olvidarse que, si bien preguntas e interpelaciones son elementos usuales en el parlamentarismo, tampoco son instrumentos exclusivos del mismo. Ambas figuras han existido en sistemas donde el Gobierno no requiere la confianza del Parlamento para mantenerse en el poder. Tal fué el caso de las monarquías orleanistas europeas o el de las Cortes orgánicas españolas en el período 1942-1977. Por ello no siempre cabría reputarlas como cauces para la actualización o integración de la confianza parlamento-Gobierno, o sea, como manifestación del indirizzo politico (en el sentido defendido por I. BUCCISANO).

Resulta difícil aceptar que cualquiera de las, muchas veces, limitadas y modestas preguntas parlamentarias puedan servir como vía de expresión o actualización de ese acuerdo entre las Cámaras y el Ejecutivo. Además, si se trata de promover esa confianza entre estos órganos constitucionales ha de considerarse que la misma se efectúa no entre el Gobierno y el Parlamento como un todo sino entre el primero y la mayoría de este último.

Por eso sorprende la clasificación de estos mecanismos como instrumentos afectos al mantenimiento de confianza entre Gobierno y mayoría parlamentaria, ya que los mismos se aprovechan normalmente por la oposición. Son las minorías parlamentarias que están fuera del Gobierno las que acuden con mayor frecuencia e intensidad a estos medios, por lo que no parece posible considerarlas como características de la mayoría y de su relación de confianza con el Gobierno.

De otra parte, y sin entrar en el tema del significado y alcance de esta función de dirección política, debe indicarse que, como ha escrito MANZELLA (20), mientras la actividad inspectiva que se desarrolla a través de estos instrumentos es por sí sola "adquisitiva de conocimientos, en condiciones de crítica privilegiada, e implica en la contraparte un pati, una sujeción, la función de dirección implica en cambio el ejercicio de poderes de decisión de las Cámaras en orden a la dirección de la política general y requiere un comportamiento igualmente activo en la otra parte", circunstancias estas últimas que -podemos añadir nosotros- no se presentan en todas las preguntas, interpelaciones y encues-

(20) Interrogazioni e interpellanza en Enciclopedia del Diritto XXII. Giuffré 1972 p. 415.

tas, ya que sólo en algunos casos terminan con una manifestación que pueda servir para expresar la confianza entre Parlamento y Gobierno. En la mayoría de los casos tampoco este último tiene un comportamiento que exceda de la mera dación de datos e información.

Por todo ello, no podemos considerar estos instrumentos como expresión de la función de dirección política como la mayor explicación. El hecho de que puedan servir a estos efectos en algunas ocasiones, no implica que ello sea la regla general.

### 3. La teoría de la responsabilidad

Para AMATO la inspección del Parlamento desarrollada mediante preguntas, interpelaciones e investigaciones es una manifestación de la responsabilidad que liga al Gobierno con las Cámaras (21).

Según este autor debe partirse de la consideración de un concepto amplio de control, el cual no tiene que identificarse con la facultad de remoción del Gobierno por el Parlamento ni con la confianza de este último. Sólo la mayoría de la Cámara puede hacer efectiva la confianza o la desconfianza sobre el Gobierno y llegar a su sustitución, mientras que las facultades de inspección se reconocen a la mayoría, a los parlamentarios individuales y a los Grupos. Por tanto, confianza y facultad de remoción no son conceptos análogos a inspección y control. Así como es correcto identificar la confianza como una relación que se produce entre el Gobierno y la mayoría, el ámbito de la responsabilidad y del control es, según AMATO, evidentemente diverso. Junto a la responsabilidad política institucional, que tiene su más alto exponente en la confianza-desconfianza parlamentaria, existe la responsabilidad política difusa que se ejerce por el Parlamento,

(21) V. L'ispezione politica del Parlamento. Giuffré. Milán 1968 p. 8 y ss.

los partidos políticos, los grupos de presión, el cuerpo electoral y la sociedad en general.

La inspección parlamentaria supone la existencia de un control y una - responsabilidad en este sentido amplio ya que "debe considerarse tal el imponer al Gobierno la obligación de verificar su propia actividad y sus propias intenciones, demostrando que las mismas se conforman a los parámetros del caso. Un control semejante, además, está fundado sobre la responsabilidad política del Gobierno porque en ésta encuentran su propio fundamento tanto las atribuciones parlamentarias en que se traduce como las obligaciones correlativas (de orden instrumental que gravan al Gobierno". En definitiva, para AMATO la inspección política es un - control fundamentado sobre la responsabilidad política, entendida en sentido amplio, y destinado a hacerla valer.

En relación a esta teoría, brevemente resumida, estimamos su acierto en la afirmación de que la inspección parlamentaria no puede vincularse a la relación de confianza que liga al Gobierno con el Parlamento, y ello porque en numerosísimas ocasiones ninguno de los instrumentos contemplados (preguntas, interpelaciones encuestas) tienen influencia sobre esa relación, ni para producirla, ni para mantenerla, ni para terminarla. Buena prueba de ésto lo encontramos en el hecho de que en los Estados Unidos el Presidente no depende de una relación de confianza - con el Congreso, pero, al mismo tiempo, debe soportar el importante influjo causado por sus Comisiones de Investigación. Aquí, por tanto, no hay necesidad de confianza y, sin embargo, operan determinados instrumentos de inspección parlamentaria, como son esas Comisiones. Paralelamente, en los países donde hay esa dependencia, esa necesidad de confianza para el Gobierno, la misma no resulta afectada necesariamente por el ejercicio de la inspección parlamentaria.

Sin embargo, no parece admisible encontrar el fundamento de ésta en un control basado en la responsabilidad política del Gobierno. Ya dijimos anteriormente que la expresión "control", en su acepción clásica, está afectada de una amplia dosis de <sup>imprecisión</sup> y vaguedad. Igual ambigüedad se produce, a nuestro juicio, con - la expresión "responsabilidad política" en el sentido amplio defendido por AMATO.

En efecto, la idea de responsabilidad política del Gobierno o se vincula a la relación de confianza con el Parlamento o adquiere, en caso contrario, una generalidad que podrá ser muy útil para abordar el estudio del comportamiento del Gobierno desde una óptica sociológica o puramente política, pero que desconcierta para una consideración jurídica del tema.

La responsabilidad política, en esta última dimensión, debe entenderse como dependencia en relación a otro poder y facultad de remoción en manos de este último. En un sistema parlamentario el Gobierno es responsable políticamente ante el Parlamento porque está situado en relación de dependencia respecto a éste, debiendo darle cuenta de sus actos, y porque las Cámaras, en caso de incumplimiento del parámetro (o medida política) que deba tenerse en cuenta, pueden imponerle la sanción de remoción de su puesto, esto es, el apartamiento del poder. En cambio, como es sabido, en un sistema presidencialista el Gobierno no es responsable políticamente respecto al Parlamento. Es cierto, como indica LOEWENSTEIN (22), que también aquí existen una serie de controles recíprocos entre Legislativo y Ejecutivo, pero éstos controles no son sinónimos, jurídicamente hablando, de responsabilidad política, la cual supone una relación de confianza y de dependencia. Este sentido estricto de la responsabilidad política es, de esta forma, necesario para efectuar un deslinde formal entre los sistemas presidencialistas y los parlamentarios (23).

Las antedichas consideraciones resultan refrendadas por los propios textos constitucionales. Así, el artículo 95 de la Constitución italiana de 1947 regula la responsabilidad del Consejo de Ministros y de sus miembros, después del artículo 94, relativo a la relación de confianza, de lo que parece deducirse que ambas están vinculadas entre sí. Más claramente, el artículo 49 de la Constitución francesa de 1958 se refiere a la responsabilidad del Gobierno respecto a la Asamblea Nacional, enmarcándola en la regulación de la moción de censura y de la cuestión de confianza. En el caso del ordenamiento español es inequívoco el significado estricto de la expresión "responsabilidad política". Así, el artículo 108 de la Constitución establece que "El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados", y el artículo 113, por su parte, preceptúa que "El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad -----

(22) Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1976, p. 133 y ss.

(23) Como se verá en uno de los Capítulos posteriores, la postura que se defiende es que en el sistema más típico de presidencialismo, como es el norteamericano, las Comisiones de investigación pueden servir para control del Ejecutivo s finalidades.

política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura".

De donde se deriva que, jurídicamente, el giro "responsabilidad política" tiene un alcance muy preciso, sin que pueda identificarse con los instrumentos de inspección parlamentaria. Desde esta óptica formal no puede aceptarse la acepción amplia de responsabilidad política y, por ello, la misma no puede servir para explicar el fundamento de los procedimientos parlamentarios estudiados. (preguntas, interpelaciones, encuestas).

#### 4. Teoría de la garantía constitucional.

##### A. Exposición de la teoría.

MANZELLA, por su parte, encuentra un nuevo encuadramiento a las figuras parlamentarias que se están examinando (24).

Parte este autor de que el Parlamento necesita un gran bagaje de información para ejercitar adecuadamente sus funciones. Esta información debe caracterizarse por su independencia, en el sentido de no depender exclusivamente ni del Gobierno ni de los partidos ni de los grupos de presión. A tales efectos, el Parlamento dispone de medios conoscitivos y de medios de inspección. Estos últimos suponen un derecho de las Cámaras y la correlativa obligación de informar por parte del sujeto interrogado. De otra parte, debe tenerse en cuenta, según MANZELLA, que el Gobierno no es ya el único interlocutor válido del Parlamento, sino que junto a aquél se encuentran otros órganos constitucionales como el Jefe del Estado, el Consejo Superior de la Magistratura, el Tribunal de Cuentas, etc.

(24) Cfr. Il Parlamento. Bolonia 1977 p. 123 y ss. También en Interrogazione e interpellanza, Enciclopedia del Diritto Giuffré 1972 p. 412 y ss.

Los instrumentos de inspección (preguntas, interpelaciones y encuestas) no encuentran su fundamento en una función concreta del Parlamento. " En realidad -dice MANZELLA- uno de los caracteres más claros de los instrumentos de inspección es su polivalencia. Tanto las encuestas como las preguntas pueden ser utilizadas indiferentemente en la fase preparatoria de un procedimiento legislativo, de dirección o de control del Parlamento. Útiles a todos, en ninguno de estos procedimientos es visible un fundamento inconfundible ni tampoco en el conjunto de todos ellos. Este fundamento de los poderes inspectivos debe ser buscado en la posición específicamente atribuida por la Constitución al Parlamento entero. Más precisamente en su colocación funcional no activa, esto es, privada de poder de decisión, que se puede denominar genéricamente de garantía, respecto al haz de funciones materiales activas que el mismo ostenta" (25). Dada la pluralidad de órganos constitucionales y la relación que con ellos mantiene el Parlamento, se hace necesario que éste vele, en cuanto representante del pueblo, para que la separación entre los diversos órganos constitucionales no se transforme en una separación de los principios constitucionales que regulan el funcionamiento del sistema político. Más concretamente, se trata de asegurar la vigencia del artículo 1 de la Constitución italiana en cuanto establece que "la soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución".

Pues bien, según este autor, la raíz y el fundamento de la inspección parlamentaria y de sus varios instrumentos está en el artículo 1 de la Constitución: en la necesidad de garantizar que la soberanía continúe perteneciendo al pueblo, cualquiera que sea el instrumento de ejercicio y cualquiera que sea la fase de formación de la voluntad estatal. En este momento "El Parlamento pasa de órgano de ejercicio de la soberanía a órgano garante

(25) V. Il Parlamento cit. p. 128. La traducción corresponde al autor del presente estudio.

del ejercicio de la soberanía." La inspección parlamentaria tiene su fundamento en esta nueva función, sin poder de decisión, que es la de garantía constitucional. Es más, se trata de un "implied power" de esta función, lo cual no excluye que estos procedimientos de inspección se usen al servicio de las otras funciones en cuanto medios de conocimiento. Pero lo que realmente <sup>los</sup> caracteriza es constituir un mecanismo de seguridad dispuesto para salvaguardar la norma que atribuye el pueblo la efectiva soberanía. Cada vez que el Parlamento ejercita un instrumento de inspección está desarrollando la función de garantía, aunque aparezca en un procedimiento activo de legislación, de control, de dirección o de coordinación.

Para MANZELLA no se puede confundir la función de control con esta nueva función de garantía constitucional (26). La primera es activa, implicando un poder de decisión, circunstancia que no se presenta en la segunda. Además, esta última se desenvuelve en relación con otros sujetos además del Gobierno (Presidente de la República, Magistratura, Tribunal Constitucional, Regiones) mientras que el control entraña la idea de responsabilidad política y por eso sólo se ejerce respecto al Gobierno. Los instrumentos de inspección, aunque pueden usarse a efectos de control, son típicos de la función de garantía. La función de control supone responsabilidad política y capacidad y medios de decisión para hacerla efectiva (verificación de las cuentas presentadas por el Gobierno, convalidación de decretos leyes, autorización para la ratificación de tratados internacionales, etc.). Pero, según el mismo autor, la responsabilidad política ha sufrido una importante extensión pues junto a la ministerial institucional, debe añadirse en nuestro tiempo la responsabilidad política difusa que es la que se ejerce sobre el gobierno a través de vías indirectas: movilizándolo a la opinión pública, a los partidos, etc. En este último caso hay un verdadero control aunque no se ejercite un poder directo o se adopte una medida sancionatoria. El control se limita ahora a generar una influencia.

(26) V. Il Parlamento, cit. p. 341 y 355 y ss.

## B. Examen crítico de esta teoría.

Nosotros estimamos muy meritoria la construcción de MANZELLA y, además, ratificamos sus palabras cuando señala que los instrumentos de inspección o información son polivalentes al poder ser utilizados al servicio de las funciones activas del Parlamento, como son la legislativa, la financiera, la de control y otras. Sin embargo, pensamos que es un tanto imprecisa y borrosa la tipificación de la nueva función de garantía constitucional y, sobre todo, la inclusión en la misma de la inspección parlamentaria. Es imprecisa porque, en realidad, procurar que el funcionamiento de otros órganos constitucionales se adecue a las previsiones normativas y al principio de la soberanía popular es algo que se puede realizar por las otras funciones, las llamadas activas o de decisión: la aprobación de una ley, por ejemplo, puede hacerse con la intención de dar la mayor efectividad a ese principio; la aprobación de los Presupuestos debe suponer el cumplimiento de las disposiciones constitucionales; a través del control parlamentario también se puede salvaguardar el principio de la soberanía popular. Esta ausencia de clara diferenciación frente a las otras funciones, priva de sustantividad a la llamada de garantía constitucional, haciendo supérflua su admisión (27).

Además, la aceptación de MANZELLA de que la función de control implica no sólo la responsabilidad política ministerial, en sentido estricto, sino también la responsabilidad política difusa, borra las características propias del control (responsabilidad y sanción) que según este autor la diferencian de la función de garantía.

(27) RECCHIA ha criticado esta función indicando que la consideración del Parlamento como órgano de cierre del sistema de responsabilidad institucional pone las premisas para una interpretación que impida una efectiva función del pluralismo institucional. La calificación del Parlamento como órgano del pueblo que puede desenvolver amplias funciones de garantía constitucional pone en riesgo el sistema de separación de poderes y el pluralismo institucional. Según este autor los medios de inspección o información deben ser reconducidos a sus justos límites. V. L'informazione delle Assemblee Legislative, Le inchieste, Ed. Eugenio Jovene, Nápoles 1979 p. 280 y ss.

Por otro lado, aunque se admita como hipótesis esta función de garantía constitucional, resulta improcedente hacer residir en ella el funda -  
mento de la inspección parlamentaria. Resulta excesiva la conclusión de que  
a través de una pregunta o de una interpelación puede hacerse esta ambiciosa  
tarea de defensa de la Constitución y de su principio de la soberanía popu -  
lar.

De otra parte, como la lógica de esta función implica referirla  
no sólo al cumplimiento de las exigencias constitucionales por el Gobierno,  
sino también a ese mismo cumplimiento por otros órganos constitucionales, el  
autor se ve obligado a afirmar que la inspección parlamentaria se ejerce  
también sobre estos otros sujetos constitucionales, conclusión inadmisibile  
pues, aunque es cierto que las investigaciones parlamentarias pueden afectar  
a diversos órganos constitucionales y que en el moderno parlamentarismo ya  
no es el Gobierno el único interlocutor válido del Parlamento, tanto las pre  
guntas como las interpelaciones tienen como sujeto pasivo único al Gobierno.  
Así ha sido tradicionalmente y así es actualmente, aunque de hecho algunas  
veces invadan esferas extrañas al Gobierno, lo cual sólo puede interpretarse  
como una extralimitación de las preguntas e interpelaciones, y no cómo  
que las mismas se puedan formular a otros órganos distintos del Gobierno. Es  
te, por ejemplo, no tiene obligación de responder si la pregunta o interpela  
ción se refiere a una cuestión de la competencia de un municipio o una Comu  
nidad autónoma. El artículo 111 de la nueva Constitución española viene a  
confirmar lo dicho al referir estos instrumentos al Gobierno y a los Minis  
tros. Dice este artículo que "El Gobierno y cada uno de sus miembros están  
sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cáma  
ras".

En definitiva, nuestra postura es que no puede admitirse que pre  
guntas, interpelaciones y encuestas sean prima facie medios para el desarro  
llo de la función de garantía constitucional, y que resulta muy dudosa la di  
ferenciación de esta función frente a las otras que corresponden a las Asam  
bleas legislativas.

## 5. Teoría de la información como función autónoma del Parlamento.

### A. Exposición de esta teoría.

CHIMENTI ha considerado que las preguntas, interpelaciones y encuestas son exponentes de una función autónoma y distinta de las Asambleas legislativas (28).

Parte este autor italiano de una reconsideración del control parlamentario. A su juicio esta función supone una actividad de verificación-co-tejo y no una de injerencia-dominio. El control es una acción de examen realizada por el sujeto controlante respecto al controlado a fin de verificar y garantizar la correspondencia del comportamiento de este último a unos determinados cánones o parámetros que vienen determinados por la función de dirección política. El control determina sólo un juicio, una valoración; no permite innovar o modificar la actividad del controlado. Su ejercicio se limita a actos de presión política.

El control afecta a competencias reservadas al Gobierno. Esta reserva se concreta en la actividad administrativa entendida como el cuidado de intereses concretos por los organismos ministeriales. Con ello se diferencia de la función de dirección política que implica un haz de materias com-partidas entre Parlamento y el Gobierno. La reserva en favor del Gobierno debe entenderse- siempre según este autor- de un modo meramente tendencial o relativo. El control parlamentario puede afectar al área reservada, pero con la importante característica de no tener efectos vinculantes. La actividad controladora de las Cámaras puede suponer la verificación de las acciones reservadas al Gobierno pero siempre con el límite del buen funcionamiento de la Administración, que no puede verse perjudicado (29).

(28) V. Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, cit. p. 80 y ss.

(29) V. CHIMENTI, ob. cit. p. 47 y ss.

Por su parte, la actividad de conocimiento o información, a la que pertenecen preguntas, interpelaciones y encuestas, es plurinstrumental en el sentido de que puede servir a efectos de la función legislativa, de la de dirección política<sup>y</sup> de la de control. Sin embargo, esta circunstancia no sólo no la priva de constituir una función autónoma, sino que hace resaltar su autonomía.

Al mismo tiempo la existencia de un precepto constitucional (art. 82), relativo a las Comisiones de investigación, es juzgado como el fundamento constitucional de la autonomía de la función de información (30).

Esta actividad de conocimiento o información se diferencia de la de control porque no le es consentida la expresión de valoraciones ni juicios críticos sobre el comportamiento a que se refiere la información. Estas valoraciones, propias del control, son un plus puramente eventual respecto a la pura obtención de información. Con ello el control parlamentario se presenta como una función que es servida por la informativa. No cabe confundir una con otra.

Por otro lado, así como la función de información puede ser desarrollada por parlamentarios individuales, a través de preguntas e interpelaciones por ejemplo, no cabe lo mismo en el caso de la función de control que tiene siempre un carácter colegial. Asimismo, la actividad de información puede recaer sobre materias compartidas por Parlamento y Gobierno como sobre aquellas otras reservadas a este último, mientras que la de control se limita, como ya se señaló antes, a las segundas.

#### B) Consideración crítica de la teoría de la autonomía funcional.

Como dice RECCHIA la existencia del artículo 82 de la Constitución italiana, relativo a las Comisiones de encuesta o de investigación, no

(30) V. CHIMENTI, ob. cit., p. 80 y ss. y p. 106.

justifica la afirmación de la actividad de conocimiento como una función - autónoma de las Cámaras (31). Tradicionalmente se ha defendido la existencia del poder de investigación de las Asambleas representativas como un poder implícito en la Constitución. Esta circunstancia debe ser tenida en cuenta para no considerar que el hecho de su reconocimiento expreso -sin perjuicio de su importancia- provoque su transformación en función autónoma. El precepto mencionado refuerza este mecanismo parlamentario, haciéndolo inderogable, y disipa posibles dudas sobre la posesión de poderes coercitivos por las Cámaras. Pero la teoría de los poderes implícitos sigue siendo necesaria para comprender en su conjunto el problema de las encuestas parlamentarias.

Por otra parte, no se comprende la afirmación de la autonomía - cuando al mismo tiempo se admite su carácter instrumental respecto a otras funciones de las Cámaras. Estos medios de información pueden tomar unos caracteres diversos según los fines o funciones a que se apliquen.

CHIMENTI afirma que esa instrumentalidad respecto a otras funciones es algo eventual de tal forma que la actividad de conocimiento puede subsistir desvinculada de una actividad principal. Alega con razón que hay mucha información que llega al Parlamento y que no sigue una tramitación en razón de una función. Sin embargo, estimamos nosotros que el sistema constitucional no apodera a los órganos parlamentarios de unos especiales mecanismos de información por el mero hecho de tenerlos mejor informados sino a efectos de permitirles un mejor cumplimiento de sus funciones jurídico políticas. Aunque en la práctica existan quiebras del principio, siempre debe haber una relación entre los conocimientos obtenidos por estos procedimientos y las funciones parlamentarias. Debe existir una instrumentación -todo lo laxa que se quiera- entre la inspección o información de las Cámaras y las funciones parlamentarias. De lo contrario se llegaría a la conclusión de una in

(31) V. L'informazione delle Assemblée Legislative, ob. cit. p. 263 y ss.

formación que se debe a sí misma y a la que, por consiguiente, sería contraria el establecimiento de cualquier límite.

En definitiva, pensamos que los especiales poderes de inspección o información que la Constitución otorga a las Cámaras obedecen a la necesidad de facilitarlas el mejor cumplimiento de sus funciones, por lo que no pueden ser calificados de medios autónomos.

## 6. Teoría de la encuesta como instrumento de Gobierno de la mayoría.

### A. Exposición de la teoría (32).

PACE ha calificado a las encuestas dentro del moderno régimen parlamentario como un instrumento de Gobierno de la mayoría (33). A estos efectos parte de dos consideraciones: por un lado, la sustitución en la vida estatal de la relación Parlamento-Gobierno por la de mayoría(en el Gobierno)-minoría (en la oposición). Por otro lado, el constante condicionamiento de la fase constitutiva de las Comisiones de encuesta por parte del poder Ejecutivo.

La realidad estructural básica del moderno Parlamento es la unidad política entre Gobierno y mayoría parlamentaria. Toda la vida parlamentaria se encuentra condicionada por este hecho. Por ello, según PACE, la encuesta parlamentaria no puede ser calificada como un medio de control. Esto último requeriría una independencia del sujeto controlante respecto al controlado que no se da en la realidad parlamentaria.

(32) Aunque esta teoría se limita a las encuestas parlamentaria, la incluimos en el presente Capítulo ya que es donde estudiamos el problema de la naturaleza jurídica de este medio y de otros semejantes.

(33) Il potere d'inchiesta delle Assemblee Legislative, Giuffré, Milán, 1973 p. 104 y ss. Una más reciente consideración del mismo autor se encuentra en su colaboración Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza, en Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Milán, 1979 p. 271 y ss.

El acto de constitución de una Comisión de encuesta es -siempre según este autor- un acto de dirección política y no sólo por la función a que se pretende adscribirla sino también por las concretas motivaciones que pueden presidir el acuerdo de la mayoría y del Gobierno a estos efectos (así, retrasar la comprobación de hechos desfavorables, absorber fácilmente críticas de otro modo violentas y recuperar la credibilidad perdida en el comportamiento político y administrativo cotidiano). (34). Así, hay una instrumentalización de este procedimiento al servicio de los intereses políticos del binomio mayoría-Gobierno.

La consideración de la encuesta como medio de gobierno de la mayoría tiene importantes consecuencias prácticas. Así, es ésta mayoría quien determina su ámbito de aplicación y límites.

#### B. Consideración crítica de esta teoría.

RECCHIA ha criticado esta teoría señalando que lleva implícita la estimación de que con la modificación del art. 82 de la Constitución la oposición podría tener un mayor peso en el funcionamiento de las Comisiones de encuesta (35). Tal sería el caso de reconocer el derecho de las minorías para constituir estas Comisiones. Pero para ser consecuente, afirma este autor, habría que dar un tratamiento distinto al papel de la oposición en la vida parlamentaria. Si las minorías pudiesen disponer Comisiones de investigación y el resto del sistema parlamentario permaneciese igual, tales Comisiones caerían indefectiblemente bajo el peso de la mayoría a lo largo de su actuación. Por otra parte, critica este autor la insuficiente consideración por esta teoría de los problemas de la información parlamentaria, requisito previo para lograr una correcta utilización del instituto examinado.

(34) PACE, Il potere d'inchiesta delle Assemblee Legislative, cit. p. 160 y ss.

(35) V. ob. cit. p. 274 y ss.

Por nuestra parte, estimamos sumamente esclarecedoras las palabras de PACE al insistir en la instrumentalización que las comisiones de investigación sufren en el moderno parlamentarismo como el italiano. Es cierto que la acentuada disciplina interna de los partidos políticos determina que el Gobierno y el Grupo o Grupos que forman la mayoría parlamentaria no son dos realidades separadas sino una misma unidad política, en la que la cúspide está ocupada precisamente por los que se sitúan en el aparato gubernamental. Por eso la mayoría parlamentaria no es autónoma sino heterónoma, no se mueve siguiendo su propio y espontáneo criterio sino a impulsos del dictado de los que ocupan esos puestos de dirección. La consecuencia que fácilmente se desprende de lo anterior~~es~~ que esa mayoría no sólo será refractaria a la adopción de medidas que puedan resultar gravosas para el Gobierno, sino que además procurará explotar en su provecho los distintos resortes que ofrece la vida parlamentaria.

Ahora bien, pensamos que dicha situación es un factor constante del moderno parlamentarismo, que no consiste ya, como en el siglo pasado, en un conjunto de diputados más o menos aislados sino en un marco de relaciones políticas que tiene casi como único protagonista a los partidos políticos y a su trasunto parlamentario, los Grupos políticos de las Cámaras. La utilización como medio de gobierno de la mayoría no es algo que puede predicarse en exclusiva de las Comisiones de encuesta o investigación, sino que es una característica general que afecta a la mayoría de los procedimientos e instituciones parlamentarias (36). Así, lo mismo puede decirse de las leyes,

(36) Ya G. AZCARATE denunciaba las limitaciones provenientes del peso de los partidos. vid. El Régimen parlamentario en la práctica. Tecnos, Madrid, p. 63. Sobre estas cuestiones son muy interesantes las colaboraciones de MIRKINE-GUETZEVITCH, BURDEAU, FRIEDRICH y BASTID publicadas en Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle (P.U.F.) nº 14, Abril-Junio 1954. También LEIBHOLZ, La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX, en Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 6, 1965; K.O. BRACHER Problems of Parliamentary Democracy in Europe, en Comparative Legislative Systems, edición de H. Hirsch y M.D. Hancock, The Free Press, Nueva York, 1971 p. 343 y ss; BLO DEL, Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos, Revista de Occidente, Madrid 1972, p. 416.

de los presupuestos, de las mociones, de las sesiones informativas en Comisiones, etc. Todos estos mecanismos obedecen en no pequeña proporción a los intereses de la mayoría y del Gobierno. Por consiguiente, al ser una nota - muy generalizada, lo que tipifica a las Comisiones de encuesta no puede ser sólo su catalogación como medio de gobierno de la mayoría.

Al mismo tiempo, esta teoría se limita a las encuestas, dejando olvidadas las interpelaciones y preguntas, con las que, a nuestro juicio, existe un mínimo de fundamento común. La praxis revela que estos últimos procedimientos tienden a ser utilizados en mayor grado por la oposición. Por eso, esa nota común tiene que consistir en algo distinto (sobre este punto volveremos posteriormente).

Pero, ante todo, debe considerarse que la teoría de PACE está elaborada desde una perspectiva política más que jurídica. Por ello, y sin perjuicio de su estimable aportación, no es suficiente para examinar estos institutos desde un punto de vista que integre lo formal junto a lo puramente político.

## 7. Nueva consideración de la inspección o información parlamentaria : su fundamento plural.

### A. Significado de la información parlamentaria.

Repasadas las principales teorías que se han producido sobre la naturaleza de las preguntas, las interpelaciones y las encuestas parlamentarias, y puestas de manifiesto las limitaciones e insuficiencias que afectan a dichas teorías y que impiden, a nuestro juicio, su entera aceptación, queda por exponer nuestra propia visión sobre este problema.

Puede adelantarse que estas figuras constituyen instrumentos de información y que su finalidad es variable según la función par - lamentaria a que se apliquen. (Advirtamos que usamos indistintamente los términos información e inspección).

Por un lado, hemos dicho que forman parte de la esfera de inspección parlamentaria. Pero ¿qué es la inspección parlamentaria? Según la Real Academia de la Lengua inspección, en su primera acepción, es acción y efecto de inspeccionar y, a su vez, inspeccionar es examinar, reconocer atentamente una cosa (37). Puede decirse entonces, que inspección parlamentaria es la actividad de examen, de comprobación que despliega el Parlamento para informarse. Las Asambleas legislativas para dar adecuado cumplimiento a sus funciones, necesitan conocer una serie de hechos, datos, situaciones, etc.; en definitiva, les es preciso contar con una serie de elementos de juicio para que el desempeño de las tareas a su cargo se realice satisfactoriamente. El significado que el Parlamento ostenta en un sistema constitucional hubiese quedado desvirtuado de no darle una serie de instrumentos con que conocer las situaciones de hecho que pueden quedar afectadas por el ejercicio de sus diferentes funciones, como son la legislativa, la financiera, la de control y la de expresión. El otorgamiento de tan importantes funciones requiere, si no se desea que las mismas sean puramente nominales, el paralelo reconocimiento de una serie de instrumentos destinados a hacerlas efectivas. Este es el papel que cumplen los medios o instrumentos de información en el ámbito parlamentario.

Antes de proseguir con el estudio de este tema, procede señalar que no deben identificarse "inspección parlamentaria" y "control parlamentario" como expresiones sinónimas. Como ya antes se puso de relieve, el control es una de las funciones que desarrollan las Cámaras, mientras que la inspección, por sí misma, no es ninguna función parlamentaria verdadera sino

(37) Diccionario de la Lengua Española. Decimonovena edición. Madrid, 1970.

un conjunto de instrumentos de conocimiento y fiscalización que pueden utilizarse en relación con las diversas funciones señaladas y, por tanto, con la de control. Es cierto que uno de los significados que la Real Academia de la Lengua establece para el término control es el de inspección, con lo cual vendrían a ser sinónimos. Sin embargo, a efectos de Derecho y de técnica parlamentarios, deben diferenciarse estos términos como referentes a realidades diversas. Sólo así podrán conocerse las peculiaridades de la materia estudiada. El control es una función a cargo del Parlamento; la inspección es un conjunto de medios que pueden instrumentalizarse al servicio de esa función, pero también al de las demás a cargo del Parlamento.

Con ello nos apartamos de la concepción más tradicional en este campo, que consideraba a las preguntas, las interpelaciones y las encuestas como expresiones de la función de control del Parlamento sobre el Gobierno, haciendo identificables la expresión "inspección parlamentaria" y la de "control". Ya advertimos anteriormente que, a nuestro juicio, esta clasificación proviene de la aceptación de un significado muy amplio de control parlamentario, producto de la ausencia de enfoques conceptuales y del predominio de las metodologías sociológicas y políticas en esta parcela constitucional.

Esta noción amplia e imprecisa del concepto favorecía la inclusión en él del instituto ahora examinado. Sin embargo, la concepción estricta aquí defendida desde una perspectiva jurídica, nos lleva a rechazar dicha inclusión. La inspección parlamentaria es una realidad diferente, que no constituye una función parlamentaria ni se identifica con ninguna de ellas en concreto, sino que, al menos en principio, puede utilizarse al servicio de todas ellas.

#### B. Las preguntas como medio de información.

Retomando el hilo de la exposición sobre la información parlamentaria, parece oportuno demostrar que las preguntas, las interpelaciones y las encuestas deben incluirse en dicho instituto.

*¿La información es un instituto?  
¿Qué es un instituto?*

*Definición  
acerca el  
de los  
de los  
de los*

Así, es claro que lo que primero suponen las preguntas es un instrumento de información y fiscalización en manos de las Cámaras. A través de ellas los Diputados pueden inquirir al Gobierno sobre muy diversos asuntos y éste queda obligado a contestar. Con ello se asegura una vía de conocimiento, de comprobación de hechos y problemas de trascendencia pública. Ninguna otra consecuencia se deriva necesariamente de la formulación de una de estas preguntas: la información que proporcionan puede aplicarse, según los casos, a las distintas funciones del Parlamento.

De esta forma, el estado de conocimientos que suministran puede servir de base para la aplicación posterior de alguno de los mecanismos de control con que cuentan las Cámaras: convalidación de decretos leyes, control de la legislación delegada, etc.

Pero, sobre todo, lo más probable es que la información de las preguntas sea aprovechada para expresar críticas o juicios acerca de la actuación del Gobierno en la materia cuestionada. En este caso las preguntas actúan como instrumentos al servicio de la función de representación o de expresión política. Normalmente las preguntas no tienen la entidad suficiente como para provocar la puesta en marcha de los mecanismos de control; pero, en cambio, constituyen ocasiones valiosísimas para definir la postura de un parlamentario o de un Grupo en torno a algún problema. Esto mismo era defendido por MICELI al afirmar que "el derecho de interpelación -comprensivo de las preguntas y de las interpelaciones en sentido estricto- posee un doble fundamento: por un lado, la función de crítica o inspección, y por otro la función representativa, en cuanto que sirven de cauce para la expresión de la voz del pueblo". "Por medio del derecho de interpelación -decía MICELI- esta voz deviene continua, insistente, puede hacerse sentir en todas las ocasiones, todas las veces que la necesidad o la opinión pública lo reclama"(38).

(38) V. Il diritto d'interpellanza, Società Editrice Libreria Milán, 1908 p. 12 y ss. Una opinión semejante la encontramos en C. REMY para quien el objetivo de las preguntas "no es el control -de otra parte imposible de realizar- del Parlamento sobre la Administración. Es la necesidad de exponer las quejas que los ciudadanos, por boca de sus representantes, articulan contra la Administración y hacen conocer al Gobierno que la dirige". V. su trabajo La question parlementaire orale, En Repubblica, Revue de l'Institut Belge de Science Politique, Vol.III, 1961-62.

Cabe, asimismo, que las preguntas se manejen como instrumentos de las demás funciones parlamentarias, como son la legislativa y la financiera. En efecto, un diputado puede desear conocer el estado de un determinado asunto o problema con vistas a presentar una proposición de ley, o una enmienda a un proyecto de ley, incluido el proyecto de Presupuestos. En este caso, - las preguntas parlamentarias le brindan un cauce de información y conocimiento. Por eso, puede también admitirse que estas preguntas sirven para el ejercicio de la función legislativa o de la financiera. De todas formas, debe reconocerse que esta posibilidad es muy ocasional en el caso de las preguntas.

Así pues las preguntas parlamentarias son verdaderos instrumentos de inspección o información ya que permiten conocer, comprobar o fiscalizar una determinada realidad. De otra parte, en cuanto instrumentos de inspección parlamentaria tienen un alcance polivalente ya que pueden utilizarse a efectos tanto de la función legislativa como de la financiera, de la de control y de la de expresión política.

#### C. Otras consideraciones.

Sin embargo, se podría objetar en contra de la tesis aquí expuesta que las preguntas no siempre se utilizan en la vida real parlamentaria como instrumentos de examen ni al servicio de ninguna de las funciones que se acaban de mencionar; se podrían argüir que hay abundantes casos en que el diputado al formular una pregunta no está tratando de conocer algo, ni mucho menos de realizar un acto de control u otro correspondiente a las diversas funciones parlamentarias. En efecto, son auténticos los casos en que el parlamentario ya conoce previamente la materia sobre la que interroga o aquellas en que está totalmente desinteresado de la respuesta del ministro de turno, persiguiendo únicamente desplegar una actividad que puede servirle de publicidad de cara a sus electores, en cuanto aparenta tener un interés sobre cuestiones que afectan a esos electores, y en cuanto manifiesta una postura activa en torno a las mismas. Hay también casos en que el interrogante sólo trata de dar satisfacción a los deseos de grupos de interés y de personas que

persiguen airear y dar traslado a la opinión pública de diversos problemas y cuestiones que les afectan, ya que el cauce parlamentario brinda a estos efectos una importante posibilidad de publicidad. Son auténticas estas situaciones. No obstante, en tanto las mismas no puedan reconducirse a alguna función, como la de expresión o representación, debe señalarse que no hacen desmerecer el fundamento de la información parlamentaria defendido en estas páginas. Estos fines que explican en muchos casos la utilización real de las preguntas no son funciones jurídico formales sino desviaciones que éstas sufren en la práctica. Lo cual no supone ignorar su importancia ni defender que su estudio sea olvidado. Significa sólo que no deben considerarse propiamente funciones desde una perspectiva jurídica (39).

(39) Esta aplicación -si se quiere- deformadora de lo previsto a nivel legal, es algo que ocurre con todas las funciones parlamentarias. Piénsese en las proposiciones de ley que se presentan por la oposición sabedora de que las mismas están condenadas al fracaso dado el dominio que en materia de legislación suele ejercer la mayoría gubernamental, pero que sirven para mostrar ante la opinión pública el "celo" que se toma sobre materias que en cambio no son debidamente atendidas por el Gobierno, y que le permiten incluso presentarse como "víctima" de la fuerza numérica de la mayoría gubernamental, cuando ésta no accede a su toma en consideración. En estos casos no hay realmente desarrollo de una función legislativa, por lo que debe reconocerse que existe una desviación en la aplicación de las previsiones normativas. Desde una óptica formal estamos en presencia de la función legislativa, mientras que desde una perspectiva política diríamos que estamos ante el ejercicio de una presión sobre el poder gubernamental por parte de grupos de interés. Esto mismo es lo que ocurre en el caso de la inspección parlamentaria: su significado es variable según se estudie desde una perspectiva jurídica o desde una perspectiva puramente política. Como en el presente trabajo hemos optado por la óptica jurídica (la cual no es desde luego puramente normativa ni dogmática) debe admitirse que estamos en presencia de un acto propio de la función legislativa aunque tenga otras motivaciones, o que se trata de un acto de inspección aunque no exista voluntad real de examinar o comprobar algo).

#### D. Las interpelaciones como medio de información.

Los mismos resultados se obtienen si se aplican los principios de fendidos a las interpelaciones. Estas, como luego se verá más detenidamente, permiten instar al Gobierno para que explique una determinada cuestión. A través suyo, el interpelante y otros diputados pueden demandar explicaciones e intercambiar puntos de vista e información sobre algún problema. Pero es el Gobierno, <sup>sobre</sup> todo, quien tiene la obligación de explicar y razonar las cuestiones objeto de la interpelación, dado que es su destinatario. Todo ello - sirve para demostrar que las interpelaciones son también instrumentos de inspección parlamentaria, en cuanto constituyen medios de examen, comprobación y fiscalización al servicio de las Cámaras.

Asimismo, las interpelaciones pueden instrumentalizarse a efectos del desenvolvimiento de las diversas funciones del Parlamento. Normalmente se ha dicho que las mismas constituyen medios de control o manifestaciones de la función controladora de las Asambleas. Pero ¿qué control existe en el curso de las interpelaciones que versan sobre situaciones consumadas?, junto a lo anterior ¿puede decirse que hay verdadero control en las interpelaciones que no afectan para nada al desarrollo de la conducta del Ejecutivo? Por ello, también aquí debe defenderse que las interpelaciones no son algo privativo de la función controladora del Parlamento sino que son un instrumento que puede utilizarse tanto a efectos de la función de control, como de la legislativa, la financiera y la de expresión. Lo que sí puede decirse es que su manejo con alcance controlador se produce en mayor número de casos que las preguntas, pues la mayor entidad de su objeto favorece la aplicación de los mecanismos constitucionales de control. Téngase en cuenta, además, que normalmente las interpelaciones pueden terminarse con la presentación de una moción en la que se inste al Gobierno a buscar una determinada solución ante algún problema, lo que posibilita también que se logre influir en la acción del ejecutivo. Pero, junto a esta posibilidad, también cabe que las interpelaciones sirvan para el desenvolvimiento de la función de expresión política.

Así, es imaginable que se formule una interpelación como medio de dejar constancia de una crítica respecto a una situación creada o defendida por el Gobierno, pero sin que se llegue a influenciar en la misma (40).

#### E. Las encuestas como medio de información.

Pero es, sin duda, en las encuestas parlamentarias donde se comprueba de forma más clara, el carácter instrumental y el fundamento plural de la inspección parlamentaria. Para empezar debe señalarse que el poder de encuesta no es algo privativo de las Asambleas legislativas sino común a otros poderes estatales. FENUCCI ha escrito que "el poder de encuesta no se funda sólo sobre la función de control, sino que es inherente a cada función pública, administrativa o legislativa, en virtud del principio según el cual a cada autoridad a que compete una función pública y la facultad correlativa de adoptar las medidas y las providencias en la que se concreta la función, corresponde un poder de encuesta independientemente de las disposiciones positivas que expresamente puedan atribuírselo, porque cuando se confiere a un sujeto el poder de desenvolver una determinada actividad, de proveer dentro de un determinado ámbito de competencia, es indispensable reconocerle también la facultad de comprobar los elementos de hecho cuyo conocimiento repute necesario para proveer adecuadamente" (41). Así pues, junto a las encuestas parlamentarias deben admitirse también las encuestas de la Administración y de otros poderes, lo que impide tratar de buscar su fundamento en una determinada función parlamentaria. La encuesta es un procedimiento de información, esto es, de conocimiento y examen, y como tal, y al igual que preguntas e interpelaciones, tiene un carácter instrumental. A su vez, en cuanto instrumento de conocimiento o inspección puede aplicarse a las diversas funciones parlamentarias, lo que demuestra su fundamento plural.

(40) En este sentido debe recordarse la afirmación de MICELI sobre el doble fundamento del derecho de interpelación. V. ob. cit. p. 12 y ss.

(41) V. Il limiti dell'inchiesta parlamentare, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1968 p. 35.

Como después se verá más detenidamente, hay encuestas legislativas o destinadas a conocer una determinada realidad con vistas a su regulación posterior por ley o a la reforma de la legislación vigente. Hay encuestas de control en cuanto verifican la gestión o comportamiento del Gobierno o de algún servicio público administrativo con vistas a influir en los mismos. Hay encuestas de expresión política que son aquéllas que permiten conocer alguna situación o problema al tiempo que se manifiesta un juicio, una opinión o crítica sobre éstos pero sin llegar a provocar su modificación o corrección. Hay, finalmente, encuestas afectas a otras funciones residuales del Parlamento como las personales y jurisdiccionales, a las que luego se hará referencia.

Todo ello demuestra que las encuestas parlamentarias no tienen un fundamento único sino plural, que son polivalentes en cuanto instrumentos aptos para el ejercicio de las diversas funciones parlamentarias. De esta forma se pone de manifiesto su común naturaleza con las preguntas y las interpelaciones.

En cambio, lo que varía es el grado de aplicación a las diferentes funciones. Así como las preguntas apenas se utilizan como instrumento al servicio de la función legislativa, las encuestas tienen un importante nivel de aplicabilidad en este campo. Piénsese en el caso del Congreso de los Estados Unidos donde sus Comisiones de Investigación han realizado importantes estudios que han servido de base para leyes ulteriores. Viceversa, la utilización de las encuestas a efectos de la función de expresión política se produce en menor número que las preguntas e interpelaciones, y ello porque la necesidad de exponer un juicio o crítica encuentra unos cauces más apropiados en estos últimos instrumentos, sin tener que acudir al procedimiento más lento y más complicado de las investigaciones parlamentarias.

P A R T E S E G U N D A

PREGUNTAS

### 1. Orígenes.

Hay antecedentes remotos de las preguntas en las Asambleas estamentales de la Baja Edad Media. Algunos autores como RINAUDO (1) señalan que la primera manifestación histórica de este instrumento parlamentario se produjo en las Cortes de Castilla, donde los Reyes "no faltaban en responder a todas las peticiones de las Cortes, insistiendo los diputados en una respuesta categórica y decisiva cuando se excedían o respondían vagamente, y obligándoles a exponer los motivos". Indudablemente, no existe una correlación total entre esas intervenciones y las modernas preguntas parlamentarias. Sin embargo, el mismo propósito de fiscalización y de obtención de información debió de presentarse tanto en aquella época como en el Estado contemporáneo, por lo que no resulta extraño que surgiesen figuras que guardan entre sí una cierta similitud. En este sentido, pueden transcribirse las palabras de Martínez Marina (2) cuando dice refiriéndose a las Cortes medievales que "los representantes del pueblo oíd la propuesta del monarca pedían tiempo para juntarse a deliberar y para responder por escrito en otra sesión al monarca..... Estas respuestas de los procuradores solían causar nuevas contestaciones y demandas de parte del monarca, a las cuales debían satisfacer también por escrito, pero sin perjuicio del derecho que cada uno de los representantes del pueblo tenía de hablar y proponer de palabra cuanto les pareciese conveniente para ilustrar el punto ó materia controvertida ú otros en cuyo examen interesaba el Estado". Así pues, queda claro que los procuradores de los Reinos de Castilla y León disponían de medios para cuestionar al monarca, a fin de satisfacer su deseo de comprobación e inspección. Y no sólo ésto, sino que también estas intervenciones podían realizarse por escrito o de palabra, acentuándose de esta forma su similitud con las modernas preguntas que, como luego veremos, se subdividen en escritas y en orales.

(1) citado por MICELI en Il diritto d'interpellanza Società Editrice Libreria (Separata de la Enciclopedia Giuridica Italiana) Milán 1908.

(2) V. Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de Castilla y León. I. Madrid 1813 p. 284 y ss.

Sin embargo, los antecedentes más inmediatos de las preguntas se encuentran en Gran Bretaña, país donde han surgido buen número de instituciones parlamentarias merced al mantenimiento de una tradición constitucional interrupta. Concretamente, su primera manifestación data de 1721, pero no pudieron consolidarse hasta bien entrado el siglo XIX. A finales de esta centuria - su número creció hasta 4.000-5.000 por año, llegando a utilizarse como un medio obstruccionista. De ahí la reforma introducida en 1900, cuyas líneas esenciales llegan hasta la actualidad en la forma que se expondrá posteriormente.

En Francia las preguntas se desarrollan a partir de 1830. Durante unas cuantas décadas se rigen por los usos y costumbres que surgen al respecto. A partir de la Tercera República se consolidan mediante su regulación en los Reglamentos de ambas Cámaras. En 1909 se establecen las preguntas escritas.

En Bélgica, las preguntas fueron establecidas a finales de siglo como un medio de contrarrestar el crecimiento desmesurado de las interpelaciones, reservando un medio más rápido y ágil para cuestiones sencillas. Esta finalidad no fue conseguida pero, en cambio, las preguntas escritas se desarrollaron ampliamente como medio de inspección e información al servicio de las Cámaras.

En Italia el procedimiento de las preguntas apareció en 1868, mientras <sup>, en</sup> que Alemania fue más tardío (1912).

España, por su lado, tiene el mérito de ser uno de los países pioneros de la Europa continental en el procedimiento de las preguntas. Así, en el Reglamento del Congreso aparecieron en 1847, mientras que en el del Senado lo hicieron en 1866, incluso con antecedentes que se remontan a 1842. Pero -lo - que es más importante de todo- su formulación práctica fue anterior a su regulación formal. Como ha demostrado VILLARROYA su primera aparición se produce en los Estamentos establecidos por el Estatuto Real.

## 2. Concepto

Muchas veces el concepto de pregunta parlamentaria se construye con una traslación del significado vulgar de pregunta. Se habla así de acto de inquirir sobre algo. Sin embargo, esta definición es imprecisa, sin perjuicio de su mayor o menor exactitud. Por eso, resulta conveniente buscar un concepto técnico-jurídico en el que se encuentren condensados los rasgos esenciales de esta figura parlamentaria.

En este sentido, siguiendo a BUCCISANO, podemos definir la pregunta - como una demanda puntual, concreta, particularmente idónea -por su propia estructura - para permitir a los miembros del Parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la Administración Pública (3). Pero, debe entenderse esta última expresión en un sentido amplio, como referido a todo el aparato orgánico que depende directa o indirectamente del Gobierno, que es el principal interlocutor del Parlamento.

En cualquier caso, la definición dada pone de manifiesto el carácter - de medio de conocimiento que tiene este procedimiento, y con ello coincide con - nuestra calificación como instrumento de inspección o información.

## 3. Objeto y fin

Al decir que las preguntas son una demanda puntual y concreta, se pone ya de relieve que su objeto ha de ser un punto determinado que competa al poder - ejecutivo. Pero, esta concreción del objeto de la pregunta no ha de significar particularidad. Las preguntas, aún incidiendo sobre puntos precisos, han de referirse a materias que directa o indirectamente, al menos, tengan un interés público. - Una correcta utilización de este instrumento exige, por tanto, que no se emplee sobre objetos de interés particular. En este sentido, BURDEAU ha señalado como la -

(3) V. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari, Giuffré Editre, Milán 1969 p. 5.

eficacia de las preguntas depende, entre otros elementos, del objeto en vista del cual se utilizan (4). Asimismo, puede indicarse que el art. 70.2 del Reglamento - de la Cámara de Representantes belga declara inadmisibles las preguntas relativas a casos de interés particular o a casos personales.

También, debe recordarse que el objeto de la pregunta ha de estar convenientemente delimitado. Así como las interpelaciones admiten un objeto más o menos amplio, el de las preguntas, en cambio, ha de circunscribirse de forma que no quede vago o impreciso. Gracias a estas características, las preguntas pueden actuar como rápidos elementos de inspección. Así, un buen ejemplo lo constituyen los artículos 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 1867, y 125 del Reglamento interino de las Cortes Constituyentes de 1873, que preceptuaban que las preguntas tenían que ser concretas, breves y precisas.

Otro de los elementos que se derivan de la definición vista es que el fin de las preguntas es obtener información sobre trata de un medio de inspección, de conocimiento de algún punto de la actividad del Gobierno. Formalmente, lo que proporcionan las preguntas es información. Simultáneamente pueden utilizarse como un medio de control o de expresión parlamentaria. Pero estas últimas notas son - accidentales, pues no siempre están presentes. Por eso, no puede definirse a las preguntas como medios de control, pues el fin de control puede estar presente en unos casos y ausente en otros. Esta materia ya ha sido tratada al estudiar la naturaleza de los instrumentos parlamentarios a que se refiere esta obra y, por eso, evitamos aquí mayores comentarios.

#### 4. Sujeto activo

Sujeto activo de las preguntas son los diputados considerados indivi-

(4) Traité de Science Politique t. IX L.G.D.J. París 1976. p. 418.

dualmente. Tanto en su origen, como en su regulación actual en el Derecho comparado, están previstas como instrumentos dejados a la iniciativa de los parlamentarios. Con esta nota, las preguntas, al igual que las interpelaciones, se diferencian también de otras figuras e instituciones parlamentarias cuyos titulares son los Grupos políticos y las Comisiones de las Cámaras. Precisamente, una de las características del parlamentarismo de nuestro tiempo es, como indica AMELLER, el progresivo predominio de estos Grupos parlamentarios, en detrimento de los representantes aisladamente considerados (5).

Esta última circunstancia constituye una de las principales razones a favor del procedimiento estudiado, pues si bien es verdad que a través de las preguntas e interpelaciones se han cometido excesos, al utilizarlas para objetivos no conformes con su naturaleza, no es menos cierto que las mismas sirven de cauce de expresión de las posiciones individuales, poniendo un límite a la disciplina a veces excesiva de los partidos, y a la consiguiente atrofia de la vida parlamentaria. Uno de los grandes problemas de las Cámaras es que ese predominio de los Grupos, a que antes nos referíamos, transforme en pura ficción la prohibición constitucional del mandato imperativo. Frente a estas amenazas, el fenómeno interrogatorio supone un límite y una garantía en defensa de la autonomía de las posiciones individuales. Incluso, como señala BUCCISANO, las preguntas y las interpelaciones son realmente los únicos medios de que disponen los miembros de la propia mayoría parlamentaria para asumir una autónoma posición política (6).

##### 5. Sujeto pasivo

Sujeto pasivo de las preguntas es el Gobierno o alguno de sus componen

(5) Parlements Unión Interparlamentaire, Paris 1966. p. 113

(6) ob. cit. pp. 91 y ss.

tes (7). Como indica TOSI , el destinatario de estas interrogaciones no puede ser más que el Gobierno como órgano político constitucional y como ente exponente y responsable de la Administración Pública (8). Han de desecharse, por tanto, aquellas preguntas dirigidas o que puedan afectar a materias de la competencia de - otros órganos constitucionales: Jefe del Estado, Tribunal Constitucional, Tribunales ordinarios, etc. En el mismo sentido, E. TAYLOR pone de relieve que en el - Parlamento británico el tema objeto de una pregunta ha de ser una cuestión de la que el Gobierno sea responsable, y que la misma ha de dirigirse necesariamente al ministro competente (9).

Ahora bien, el hecho de que las preguntas tengan por destinatario al Gobierno no significa que no puedan incidir sobre materias distintas de las que forman su competencia estricta (10). Dado que otros órganos inferiores resultan - responsables ante el Gobierno, cabe que éste pueda ser interrogado sobre competencias y actuaciones de aquéllos, siempre que las mismas tengan, naturalmente, el suficiente relieve e interés público. En cualquier caso, es necesario que se trate

(7) Los Reglamentos de las Cámaras son unánimes en este sentido. Así, pueden verse los arts. 133 del Reglamento de la Asamblea Nacional y 74 y 75 del Reglamento del Senado (Francia); 111 del Reglamento del Bundestag (R.F.A.); 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 145 del Reglamento del Senado (Italia) y art. 71 Reglamento de la Cámara de Representantes y 32 del Reglamento del Senado - (Bélgica).

(8) Diritto parlamentare, Giuffré, Milán, 1974, p. 342.

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

(10) Obviamente, nos estamos refiriendo a las preguntas formuladas en Pleno o en Comisión, no a las que se pueden efectuar por los parlamentarios en los procedimientos de encuesta o de investigación con que cuentan las modernas Asambleas y que pueden tener por destinatarios a otras autoridades administrativas e incluso a particulares.

de órganos dependientes del Gobierno. No pueden formularse preguntas que afecten a cuestiones de la competencia de entes autónomos o de órganos situados fuera de la Administración del Estado. Tal sería el caso en nuestro país de las Comunidades Autónomas, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos. Cada uno de estos órganos pertenece a una esfera estatal distinta de la que ocupan las relaciones Gobierno-Parlamento. Y por eso no pueden ser afectados por procedimientos pertenecientes a esta última.

Hay, no obstante, ciertas peculiaridades que merecen ser citadas. Así, el actual Reglamento provisional del Senado, que continua las tendencias de otros anteriores, prevé que las preguntas se dirijan a la Mesa de la Cámara, amén de al Gobierno, añadiéndose que las dirigidas a aquélla serán contestadas por los miembros que la misma designe (arts. 129 y 130). Esta peculiaridad no pasa de ser una reminiscencia de Reglamentos históricos y no tiene aplicación en la práctica. Por eso no obsta a la definición que se ha dado de las preguntas parlamentarias. Otra excepción se encuentra en el Parlamento Europeo, cuyo Reglamento (art. 45) dispone que las preguntas pueden ser dirigidas a "la Comisión, al Consejo y a los Ministros de Asuntos Extranjeros reunidos en el marco de la cooperación política". Esta pluralidad de destinatarios constituye una excepción debida a la peculiaridad del propio Parlamento Europeo, en cuanto órgano de un ente supranacional en trance de consolidación, como es la C.E.E.

## 6. Forma

Sin perjuicio de la distinción entre preguntas escritas y orales, de las que luego se tratará, en la mayor parte de las Cámaras se exige que todas las preguntas se presenten por escrito. Con ello se trata de dejar constancia de la intención de formular una pregunta, y de permitir su conocimiento a los miembros afectados del Gobierno y al resto de los parlamentarios. En el caso de los ministros interrogados, la presentación por escrito actúa como un preaviso que les permite estudiar debidamente la materia cuestionada y acudir documentados el día que corresponda dar la respuesta.

Por otro lado, las preguntas han de respetar las normas de cortesía parlamentaria. Así, puede citarse como ejemplo el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, que en su art. 139 y en relación con las preguntas escritas dispone que no deben contener ninguna imputación de orden personal en relación a terceros designados nominalmente. Por su parte, el art. 146 del Reglamento del Senado italiano atribuye al Presidente de la Cámara la facultad de verificar si las preguntas no están formuladas en términos inconvenientes. Estas limitaciones determinadas por la cortesía parlamentaria son también importantes en el Parlamento británico, como se verá al estudiar las preguntas en el mismo.

Asimismo, debe destacarse que si las preguntas han de tener, como antes se explicé, un objeto preciso y concreto, ello se refleja en sus elementos formales, pues normalmente se exige que las preguntas sean breves y precisas. La concreción de su objeto exige que se eludan las grandes exposiciones, los rodeos y paráfrasis, que, en caso de existir, pueden presentarse en otro tipo de procedimientos, como los debates de leyes importantes, las cuestiones de confianza, etc. Otro tanto debe decirse sobre la concesión y brevedad de las contestaciones. Con esta exigencia se pretende que en un reducido espacio de tiempo puedan hacerse un buen número de preguntas, permitiendo así que todo parlamentario interesado pueda intervenir y formular su pregunta. La Cámara de los Comunes es todo un ejemplo de cumplimiento de esta exigencia: piénsese que en menos de una hora se llega a formular y contestar cincuenta preguntas.

Esta misma concisión es tanto más exigible en el escrito de presentación de las preguntas orales que debe servir únicamente a título de noticia. Los comentarios, en caso de producirse, deben exponerse en el momento de la formulación oral de la pregunta y no antes. El sentido de la exposición oral de las preguntas estriba en poder precisar y replicar sobre el tema cuestionado. Por eso, resulta ocioso incluirlos en el texto previamente presentado. La concisión es también exigible en las preguntas escritas, si bien aquí resulta comprensible que se hagan de terminados comentarios o introducciones ya que no existe posibilidad ulterior de precisar, ampliar o replicar.

## 7. Clases

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

No se trata de que las primeras se presenten por escrito y que las segundas estén exentas de dicha formalidad. Ya antes se advirtió que todas las preguntas han de presentarse por escrito, a efectos de poder trasladar las mismas al Gobierno para que prepare su contestación.

La diferencia consiste en el medio empleado para contestar. Las preguntas orales han de contestarse de viva voz por el ministro correspondiente en una de las sesiones de la Cámara. Las escritas se contestan mediante la inclusión de la respuesta del Gobierno en alguna de las publicaciones oficiales de las Cámaras, que puede ser la misma en que se transcriben los debates o bien algún boletín especial.

Las preguntas escritas son de aparición muy posterior a las orales. - Así, en Francia se introdujeron en 1909, cuando la práctica de las preguntas orales llevaba casi cincuenta años (11). En España, su primer reconocimiento formal se efectúa en el Reglamento de 1934, mientras que las orales fueron admitidas por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847.

Las preguntas escritas, a pesar de su tardía introducción, se han desarrollado rápidamente, hasta el punto de convertirse en un medio idóneo de supervisión de todas aquellas materias que, por su carácter esencialmente técnico, deben tratarse con la precisión que proporciona la palabra escrita. Bien es verdad que la contestación pierde la inmediatividad de que gozan las preguntas orales y la consiguiente posibilidad de réplica. Sin embargo, la publicidad que se les da, a través de los Diarios de Sesiones o Boletines de las Cámaras, obliga a la Administración a tomar posición sobre la materia cuestionada. Además, las preguntas escritas son susceptibles de una contestación regular, evitando el problema que afecta a las preguntas orales, consistente en la dificultad y demora con que se incluyen

(11) Vid. AMELLER, Les questions, instrument de contrôle parlementaire. París, LGDJ 1964. pp. 23 y ss.

en el Orden del día para poder ser expuestas. Lo cual no significa que en la práctica no existan retrasos en la contestación por el Gobierno a las preguntas escritas, sino que no hay obstáculo de principio para su contestación en el plazo reglamentario.

Una modalidad de las preguntas orales, difundida en bastantes Parlamentos, es la de las preguntas urgentes. Se trata de una previsión especial para permitir la exposición inmediata de preguntas que tengan un interés de actualidad, impidiendo que su sometimiento al turno ordinario retrase su explicación hasta una sesión en que carezcan de ese interés. A tal efecto, estas preguntas urgentes son exceptuadas de ciertos requisitos que se refieren a la forma de presentación, plazos, etc.

Por otra parte, en Francia y en el Parlamento Europeo las preguntas orales se subdividen en dos tipos, según impliquen o no debate. Pero, las preguntas con debate no son propiamente tales sino interpelaciones encubiertas.

### 1. Antecedentes

Las preguntas tienen una importancia fundamental en el Parlamento británico. No debe olvidarse que, al igual que muchas otras instituciones, han surgido en las praxis de dicho país, siendo después importadas en otros sistemas constitucionales.

El primer antecedente de las preguntas puede datarse el 9 de febrero de 1721 en la Cámara de los Lores, cuando un miembro de la misma intervino para pedir información al Gobierno sobre una cuestión, sin sujetarse al procedimiento normal de presentación de una moción (1). Posteriormente, en 1783, el speaker de la Cámara de los Comunes reconoció el derecho de los diputados de formular preguntas al Gobierno. En 1803 se presentaron y desarrollaron en forma sucesiva preguntas que versaban sobre temas diferentes, lo que supuso un paso importante en la configuración de este procedimiento. No obstante, según JENNINGS, el question time no se consolida suficientemente hasta después de 1832.

### 2. Preguntas orales

En la Cámara de los Comunes las preguntas deben presentarse por escrito dirigido al Table Office o a los Clerks at the Table (2).

(1) AMELLER, ob. cit. p. 10

(2) Vid. por todos, E. MAY Tratise on the Law, Proceedings and Usage of Parliament, Butterwoths, Londres 1976, p. 323 y ss; También WIOLDING y LAUNDY An Enciclopedia of Parliament, Londres, 1961, pp. 523 y ss; E. TAYLOR The House of Commons at work, Baltimore, 1963 pp. 105 y ss.

En el presente estudio nos centramos en la consideración de las preguntas en la Cámara de los Comunes, sin perjuicio de advertir que son también partidarios en la "Cámara de los Lores".

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

Las preguntas orales toman este carácter al colocar el parlamentario un asterisco en el texto de su presentación. El período mínimo que debe mediar entre el momento de su presentación y su inclusión en el Orden del día es tan sólo de dos días (3), plazo muy leve si se le compara con el existente en otros Parlamentos. No obstante, el momento efectivo de la respuesta puede ser más tardío, como consecuencia de la ordenación de turnos por materias y de la prioridad de las presentadas previamente.

Por otra parte, y como se dispone en los Standing Orders de la Cámara (4), las preguntas son tratadas los lunes, martes, miércoles y jueves y, en todo caso, no más tarde de las 14,45 horas. Casi una hora, hasta las 15,30 horas, se destina a la contestación de preguntas (5).

Al principio, los diputados podían formular en una sesión cuantas preguntas tuviesen por conveniente. Pero, dada la cantidad de preguntas presentadas, el número de los admisibles por parlamentario y sesión se fue reduciendo progresivamente: ocho en 1909, cuatro en 1919, tres en 1920 y, finalmente, dos en 1960, que es la cuota vigente actualmente.

(3) El aviso de la presentación de una pregunta debe aparecer en el Notice Paper del día, anterior a aquél en que la respuesta se desea. Como esta publicación contiene las preguntas y mociones presentadas en la jornada anterior, el resultado es que el plazomínimo entre presentación y exposición es de dos días. No obstante, las preguntas para el lunes tienen que ser recibidas antes de las 10,30 horas del jueves precedente. Cfr. ERSKINE MAY, ob. cit., p. 324 y ss.

(4) Cfr. Parágrafo VIII, de los Standing Orders. Fuente: Boletín de legislación Extranjera nº 193. Madrid. 1973.

(5) Las preguntas constituyen el primer punto del Orden del día. La Cámara se reúne a las 14,30 para oraciones que duran menos de cinco minutos. A partir de entonces y hasta las 15,30<sup>h.</sup> se desarrolla el question time.

Para su contestación, las preguntas se agrupan por Ministerios, estableciéndose un turno entre los mismos. El lugar que ocupan estos Departamentos no es fijo, ya que tales turnos varían cada semana con arreglo a unas normas muy complejas. En cada sesión se exponen normalmente las preguntas relativas a dos Ministerios. Se establece así una rotación que permite a todos los Ministros figurar alguna vez en cabeza de la lista para responder (6). Ha de tenerse en cuenta que las preguntas que no pueden contestarse por falta de tiempo en la sesión correspondiente se incluyen en el Hansard (o Diario de Sesiones de la Cámara) para recibir respuesta escrita, a menos que el interesado manifieste su deseo de que sean incluidas en el Orden del día de una sesión ulterior.

En cuanto a la exposición de las preguntas ha de destacarse que el question time está regido por la alta autoridad del Speaker. Este va llamando por su turno a los autores de las preguntas. Dado que éstas aparecen publicados en el Order Paper, ordenadas numéricamente, el parlamentario se limita a señalar el número correspondiente ("Pregunta número ....., Sir ...."). El ministro afectado lee entonces la respuesta, que normalmente ha sido preparada por sus servicios administrativos. Acto seguido, el parlamentario interrogante u otro puede formular unas preguntas suplementarias, que han de ser expuestas y respondidas en forma también breve (7).

### 3. Preguntas suplementarias

Para la formulación de estas preguntas derivadas de la contestación del Ministro respectivo, los diputados se levantan de su escaño a efectuación

(6) En concreto, el Primer Ministro asiste normalmente dos veces por semana para este trámite y durante un cuarto de hora aproximadamente cada una.

(7) La formulación acertada de preguntas constituye un pequeño arte. La agudeza en el planteamiento de la pregunta es decisivo para "arrancar" respuestas o comprometer al ministro interrogado. En algunos casos los ministros dan más explicaciones que las que tenían pensadas, merced a la pericia en la exposición de la pregunta. Cfr. R. YOUNG The British Parliament. Faber and Faber. Londres 1962 p. 138.

tos de ser vistos por el Speaker y que éste les pueda conceder la palabra. El Speaker suele dar preferencia al diputado autor de la pregunta básica y después cede la palabra a aquellos diputados que entiende pueden aportar algo al debate. Como dice BARLAS(8) estas preguntas complementarias fueron consideradas hasta 1900 como algo irregulares. Pero a partir de 1914 su uso se ha confirmado. - Incluso, han venido a competir con las preguntas directas: a partir de 1945 las preguntas complementarias se hacen más largas y complicadas, lo que disminuye el tiempo disponible para las preguntas incluidas en el Order Paper.

En cualquier caso, las preguntas suplementarias obligan a los Ministros a prever réplicas que puedan hacerse a sus contestaciones y, por tanto, a acudir debidamente documentados. A tales efectos, cuentan con la asistencia de sus expertos que se sitúan en el box, espacio situado al final de la sala. Los secretarios parlamentarios de los Ministros hacen de enlace con estos funcionarios y, de esta forma, les suministran datos, noticias, etc. que les pueden servir para sus contestaciones. Sin embargo, la rapidez con que se desarrollan los debates hace difícil en muchas ocasiones prever posibles contestaciones. Por ello, en el question time juega un papel muy importante la preparación personal, la astucia y la "madera" parlamentaria de los ministros interrogados.

#### 4. Forma y límites de las preguntas

Las preguntas se presentan por escrito, muy sucintamente redactadas: dos o tres líneas tan sólo ocupan en el Order Paper. De otra parte, como se indica en la obra de MAY (9) su contenido debe sujetarse a determinadas limitaciones, que muy en síntesis son las siguientes:

(8) Cfr. Les questions orales au Parlement britannique en Informations constitutionnelles et parlementaires. nº 65. 1966.

(9) Ob. cit. p. 327 y ss.

1. No son procedentes las que contengan expresiones, argumentos o epítetos innecesarios, retóricos u ofensivos.
2. Los hechos que sirven de fundamento deben ser expuestos brevemente. Reproducciones de libros, periódicos, etc. no son admisibles.
3. Tampoco son procedentes alusiones a conductos personales distintas de los oficiales o derivadas de condición pública.
4. Están prohibidas las preguntas que se refieran o comprometan de algún modo a la familia real.
5. El Primer Ministro no puede ser interrogado en el Consejo que haya podido dar al Soberano en materia de concesión de honores, patronazgo eclesiástico de la Corona, nombramiento y cese de miembros del Consejo privado o disolución del Parlamento.
6. Las preguntas tienen que versar sobre materias de las que los ministros son oficialmente responsables. Así, no son admisibles preguntas sobre materias bajo el control de autoridades locales o institucionales, o de personas no responsables ante el Gobierno. Las preguntas referentes a industrias nacionalizadas sólo son admisibles cuando afectan a materias de las que el Ministro es responsabilizado por el estatuto correspondiente o por otra legislación. En ningún caso son procedentes preguntas referentes al comportamiento de un Tribunal.
7. No proceden preguntas que sean repetición sustancial de otras anteriores ya contestadas.
8. No son criticables las decisiones de cualquiera de ambas Cámaras.
9. Las asuntos sub judice tampoco pueden ser objeto de preguntas.

El Speaker puede rechazar la publicación de las preguntas presentadas cuando sean irregulares. Su responsabilidad en este sentido está limitado al cumplimiento de las reglas de la Cámara (10)

#### 5. Preguntas urgentes

Un procedimiento especial está previsto para las preguntas que tengan carácter urgente, las llamadas private notice questions precisamente por no aparecer publicadas en el Notice Paper.

Deben presentarse al Speaker antes del mediodía de la fecha en que se desean exponer, siendo éste quien decide previa consideración de si realmente tienen carácter de urgencia y cumplen los demás requisitos reglamentarios. Debe darse aviso al ministro correspondiente. Estas preguntas implican, por tanto, un decaimiento de los plazos normalmente observados. Su exposición se realiza después de las 15,30 horas.

#### 6. Preguntas escritas

También son utilizadas las preguntas de respuesta escrita. Se consideran tales las que son presentadas sin el asterisco propio de las preguntas orales. Asimismo, reciben respuesta escrita las preguntas que por falta de tiempo no han podido contestarse durante el question time, a no ser que el diputado interesado manifieste su deseo de posponer la respuesta para otra sesión. En este caso, preguntas y contestaciones son publicadas en el Hansard, diario oficial de las sesiones de la Cámara, insertándose a continuación de los debates.

(10) E. MAY, ob. cit., p. 325.

Un nuevo procedimiento recomendado por el Select Committee sobre preguntas parlamentarias, del período 1971-72, ha introducido la posibilidad de que un parlamentario pueda señalar el día en que desea recibir la respuesta, a cuyo efecto marca la pregunta con la letra W y la fecha correspondiente.

En cuanto al plazo para contestar, la Cámara ha expresado la consideración de que el Gobierno debe procurar responder dentro de la siguiente semana de trabajo que sigue al listado de la pregunta.

#### 7. Importancia del question time

No es fácil resumir la importancia del question time en el Parlamento británico. Su principal virtud consiste en que permite pasar revista de forma continuada a diferentes aspectos de la actividad gubernamental y administrativa. A través suyo, los diputados, especialmente los de la oposición, disponen de eficaz instrumento para conocer las insuficiencias del quehacer del Gabinete y, de esta forma, llamar la atención de la opinión pública sobre los errores cometidos. El número de preguntas tramitadas en la Cámara de los Comunes es muy superior a la media de otros Parlamentos. Este dato pone de relieve las ocasiones que brinda para inspeccionar la actividad del Ejecutivo.

En el mismo sentido, la mayor parte de los autores ensalzan la eficacia de este procedimiento. Así, LASKI ha escrito "Nadie puede leer durante mucho tiempo la crónica de los interrogatorios sin tener una dura impresión de que ese proceso influye grandemente en hacer inteligible el funcionamiento de la administración. Pero su mérito, aun siendo tan grande, no concluye allí. Algunas preguntas revelarán un estado defectuoso de los asuntos. El ministro se da cuenta de que sus respuestas no fueron satisfactorias.

Siente que debe ir más allá de la respuesta que su departamento puede proporcionar" (11). Por su parte, TAYLOR llega a manifestar que las preguntas constituyen uno de los medios más efectivos de control del Ejecutivo jamás inventado, reflejando de forma fiable el estado de pensamiento de la Nación del día que se formulan (12).

Comentando el reciente desarrollo de las preguntas, J. FITZMAURICE ha escrito que el número de preguntas escritas ha subido de un promedio de 31 por día en 1962/63 a 133 por día en 1974 (13). En cambio el número de preguntas orales presentadas no crece tan velozmente. Sin embargo, sigue siendo muy alto: aproximadamente unas 12.000 preguntas por año.

Pero, como todos los procedimientos, las preguntas también tienen alguna contrapartida. Concretamente, su alto desarrollo ha provocado ciertos problemas, al interferir la marcha del Ejecutivo. JENNINGS ha destacado cómo la preparación de las respuestas por parte de los funcionarios puede llevar a ocupar la mayor parte de su tiempo de trabajo, impidiéndoles ocuparse de otros menesteres (14). Asimismo, su constante inquisición sobre la actividad administrativa constituye un factor que neutraliza e incluso anula la iniciativa e imaginación de las autoridades ministeriales. Algunas innovaciones se han debido quedar en fase de proyecto ante el temor a la crítica que su aprobación provocaría. Esta situación ha influido en la descentralización de una serie de materias, fundamentalmente técnicas, en beneficio de Corporaciones autónomas y de autoridades inferiores, poniéndolas al abrigo de esta inspección parlamentaria, ya que los ministros sólo están obligados a contestar sobre los asuntos de que sean responsables (15).

(11) Cfr. El Gobierno Parlamentario en Inglaterra, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, p. 103.

(12) Ob. cit. p. 110 y ss.

(13) Parliamentary Questions at Westminster, en Studi Parmensi, vol XXIII, Giuffré Editore. Milán 1978.

(14) Parliament, University Press, Cambridge 1970. p. 104.

(15) Sobre el tratamiento de las preguntas en el seno de la Administración puede verse N. JOHNSON Parliamentary Questions and the Conduct of Administration, en Public Administration Vol. 39 1961.

1. Desarrollo histórico

La regulación de las preguntas en los Reglamentos de las Cámaras es muy posterior a su aparición en la práctica. DUGUIT se refiere a su existencia consuetudinaria (1), mientras que LALUMIERE y DEMICHEL (2) sitúan su aparición, al igual que la de las encuestas e interpelaciones, en los tiempos de la monarquía orleanista.

Su existencia se consolida con la Tercera República, en virtud de su recepción, expresa en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, de 1876. No obstante, esta primera regulación era muy breve. Así, el Reglamento de la Cámara alta (art. 80) se limitaba a disponer la posibilidad de todo Senador de formular una pregunta a un ministro, si éste lo consentía, y que el autor de la pregunta no podía hablar más de dos veces, sin que pudiesen intervenir otros parlamentarios sobre el mismo asunto.

La regulación de la Cámara de Diputados era similar, pero en ninguno de los artículos (47-49) dedicados a las preguntas se disponía la necesidad de contar con el consentimiento del Ministro afectado para poder exponer una pregunta (3). No obstante, PIERRE señala el uso siempre respetado por los Presidentes de dicha Cámara de no conceder la palabra para una pregunta antes de haberse asegurado de que el ministro competente la había aceptado (4). Como consecuencia de esta limitación, las sesiones en que se exponían estas preguntas quedaban a la conveniencia del ministro. Debe señalarse también la imposibilidad de que las preguntas provocasen un debate, pues tras la respuesta gubernamental sólo se reconocía un derecho de réplica sumaria del autor de la pregunta.

(1) Traité de Droit Constitutionnel. IV. Segunda edición. París, 1924. p. 379.

(2) Les Régimes parlementaires européens. P.U.F. París, 1978, p. 56.

(3) Fuente MOREAU y DOLPECH, Les reglements des Assemblées legislatives, II, Giard y Brière. París 1907, p. 207.

(4) Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire, 5ª edición, Librairies Imprimeries Reunies, París s.f. p. 784.

Durante mucho tiempo sólo se conocieron en las Asambleas francesas las preguntas de respuesta oral. En 1909 aparecen las de respuesta escrita, merced a una modificación introducida en el Reglamento de la Cámara (5). En su virtud, las preguntas escritas debían presentarse sumariamente redactadas. El plazo para su contestación era muy breve dado que debían publicarse junto con la respuesta dentro de ocho días siguientes a su depósito. A estos efectos, se insertaban unos Anexos en los Diarios de Sesiones. Por otro lado, se reconocía a los ministros la facultad de declarar por escrito que el interés público les impedía responder o, a título excepcional, reclamar un aplazamiento para estudiar la respuesta. Por su parte, la Presidencia, al igual que en casos análogos, asumía la tarea de vigilar la observancia de estos plazos.

## 2. Situación actual. Introducción.

Una de las más importantes características del sistema político establecido por la Constitución francesa de 1958 ha sido el cerceramiento de las atribuciones parlamentarias. Así, se han limitado a seis las Comisiones legislativas; la formación del orden del día de las sesiones plenarias aparece dominado por el Gobierno; se ha restringido la presentación de proposiciones de ley debidas a la iniciativa de parlamentarios, así como la de interpelaciones y mociones. Todo ello, unido al fortalecimiento del Presidente de la República y del Gobierno, ha producido una disminución de la importancia de las Cámaras galas, si se la compara con la que tenían en la III y IV Repúblicas.

(5) Cfr. PIERRE, Traité de Droit Politique, electoral et parlementaire (suplemento). Librairies-Imprimeries Reunies. París 1910 p. 561 y ss. Por su parte, el Senado introdujo las preguntas escritas en 1911. Cfr. DUGUIT, ob. cit. p. 381.

Tal vez por ello el constituyente trató de compensar al Parlamento mediante una mayor atención a las preguntas. Así, el art. 48 de la Constitución dispone en su párrafo segundo: "Una sesión por semana se reservará prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del Gobierno". (6). Esta constitucionalización de las preguntas trata, sin duda, de asegurar un mínimo instrumento de fiscalización en favor del Parlamento. De esta forma las preguntas han cobrado una nueva importancia. Como indica AMELLER, las limitaciones existentes en otros sectores han inducido a los parlamentarios a utilizar el instrumento interrogativo más frecuentemente, tanto para evocar problemas políticos de orden general, como para ejercitar un derecho de iniciativa que las nuevas instituciones les han arrebatado en gran parte (7).

Sin embargo, el balance de las preguntas no parece haber sido muy positivo, a pesar de que la previsión constitucional hacía concebir un aumento de su importancia. En este sentido, PRELOT y BOULOUIS (8) han escrito que a pesar de los esfuerzos realizados para animar la institución de las preguntas orales, la práctica permanece bastante decepcionante, aunque no sea más que por la superficialidad de las respuestas gubernamentales. Asimismo, BURDEAU considera que las preguntas en Francia "no han llegado jamás a liberarse de la alternativa que las condena a ser bien un procedimiento anodino bien una máquina de guerra más o menos hipócrita" (9).

(6) La figura de las preguntas parlamentarias es materia típicamente reglamentaria, por lo que son escasas las Constituciones que como la francesa, contienen una previsión al respecto. No obstante, debe indicarse que el precepto transcrito ha debido influir en el art. 111 de la Constitución española, que contiene una somera regulación de las preguntas e interpe-laciones.

(7) Cfr. Les questions, instrument de contrôle parlementaire. L.G.D.J., París, 1964, p. 12

(8) Institutions politiques et Droit Constitutionnel. Dalloz 1975. p. 825.

(9) Prólogo a la obra de AMELLER citada en nota 7 p. 1.

Tampoco es positivo el juicio de BIDEGARAY Y EMERI, quienes ponen de relieve los males que aquejan al sistema francés, -formalismo, lentitud y ausencia de espontaneidad- producto del predominio del binomio Gobierno-mayoría y de su temor de que se transformen en un eficaz medio para llamar la atención sobre las insuficiencias de la acción gubernamental (10).

Dada esta situación, algunos autores se han planteado la conveniencia de su reforma. Así, AMELLER señala que debe partirse de ciertos hechos: primero, las sesiones dedicadas a los Presupuestos permiten ya exponer preguntas referentes a la competencia de cada uno de los Ministerios; segundo, existen otros procedimientos de control e información alternativos (audiencia de ministros en Comisiones, comunicaciones del Gobierno, mociones de censura), y, tercero, las preguntas escritas constituyen un medio eficaz de resolver múltiples problemas de carácter local o particular. En base a todo ello, el autor mencionado estima que la facultad de interrogar oralmente a los ministros debería reservarse para los asuntos verdaderamente urgentes, siendo la Conferencia de Presidentes quien debería decidir cuáles son los que tienen esta nota. Además, podría ampliarse su desarrollo a través de la exposición de preguntas suplementarias. AMELLER considera que con esta reforma se reduciría considerablemente el número de preguntas orales a cambio de centrar mayor atención sobre los que llegasen a ser formuladas, a la par que se animará el procedimiento al tratarse de preguntas de actualidad.

### 3. Las preguntas en la Asamblea Nacional

Como en la mayor parte de los Parlamentos, el Reglamento de la Asamblea Nacional prevé preguntas escritas y orales. Estas últimas se dividen en tres categorías: preguntas orales con debate, preguntas orales sin debate y preguntas de actualidad o urgentes.

(10) Le contrôle parlementaire, en Revue de Droit Publique et de la Science Politique, 1973 p. 1726 y ss.

a) Las preguntas orales se formulan por un diputado a un Ministro, excepto cuando se refieren a la política general del Gobierno, en cuyo caso deben ser dirigidas al Primer Ministro (11). Se requiere que se presenten sumariamente redactadas limitándose a los elementos indispensables para su comprensión. Pueden presentarse como preguntas con debate o sin él, en texto dirigido al Presidente, quien lo traslada al Gobierno. Se inscriben en una lista especial a medida que se presentan y son publicadas en el Diario Oficial (sección debates parlamentarios), tanto durante los períodos de sesiones como fuera de los mismos.

En desarrollo del citado art. 48 de la Constitución, se dispone que corresponde a la Conferencia de Presidentes fijar la sesión semanal destinada a preguntas, que puede ser el miércoles o viernes, por la tarde (12). La actuación de este órgano al fijar las preguntas que se incluyen en el Orden del día es discrecional. El art. 134 del Reglamento dispone que puede incluir una pregunta oral, cualquiera que sea su rango de inscripción, en cualquiera de las dos listas (preguntas con y sin debate). Además, puede decidir la acumulación de dos preguntas que versen sobre el mismo objeto, transferir las preguntas de una lista a otra o suprimir alguna que trate de un tema que haya dado lugar a un debate en el mes anterior.

b). Las preguntas con debate , primera modalidad de las preguntas orales, constituyen un sucedáneo de las interpelaciones, surgido a raíz de la desaparición de esta última figura en el sistema constitucional de la

(11) El art. 137.2 del Reglamento añade que sólo pueden responder el Primer Ministro y los Ministros competentes.

(12) La Conferencia de Presidentes está integrada por el Presidente y los Vicepresidentes de las Comisiones permanentes, el ponente general de la Comisión de finanzas, economía general y planificación, los Presidentes de los Grupos parlamentarios, un representante del Gobierno y, eventualmente, los Presidentes de las Comisiones especiales (art. 48 del Reglamento).

V República. Las preguntas con debate tienen su antecedente en el procedimiento del mismo nombre del Consejo de la República, o Cámara alta del período 1946-1958, donde se establecieron como una interpelación disfrazada, en cuanto se consideraba que era imposible la admisión abierta de esta última figura por la disminución de la importancia política de dicha Asamblea. Se estimó que la interpelación en sentido estricto estaba vinculada a la relación de confianza Parlamento-Gobierno y que, en consecuencia, era impropio en una Cámara que no podía exigir responsabilidad política.

En 1958 las preguntas con debate se extendieron a las dos Asambleas del Parlamento francés. Dejamos su estudio para la parte referente a las interpelaciones dada la similitud que cabe apreciar entre ellas.

c) Respecto a las preguntas sin debate, el artículo 136 del Reglamento dispone que deben ser expuestas sumariamente por su autor, sin que puedan exceder de dos minutos el tiempo consumido. Tras la intervención del Ministro afectado, el interrogante puede replicar por cinco minutos y finalmente puede haber dúplica.

d) Las preguntas de actualidad constituyen la tercera categoría y se corresponden con las preguntas de urgencia de otros Parlamentos.

El Reglamento (art. 138) establece que deben presentarse sumariamente redactadas al menos dos horas antes de la reunión de la Conferencia de Presidentes. Esta puede decidir su inscripción en el Orden del día de la más próxima sesión reservada a preguntas, teniendo en cuenta sus caracteres de actualidad y de interés general. Como no se lleva lista de este tipo de preguntas, aquellas que no son admitidas por la Conferencia de Presidentes no tienen otra consecución que su inscripción en la relación de las preguntas sin debate cuando el interesado lo solicita.

Las preguntas de actualidad deben contestarse por el Primer Ministro, si bien puede hacerse sustituir por algún miembro del Gobierno, que es lo que ocurre más frecuentemente (13).

e) Respecto a las preguntas escritas, el art. 139 del Reglamento preceptúa que las respuestas correspondientes deben ser publicadas en el mes siguiente a la publicación de aquéllas, sin que se admita interrupción en dicho plazo. No obstante, los ministros tienen la facultad de declarar por escrito que el interés público no les permite responder o solicitar, en caso excepcional, un aplazamiento de un mes para responder.

Debe indicarse que son numerosísimas las preguntas presentadas por esta vía. Así 7282 en 1971, y 7575 en 1972, por poner un breve ejemplo. Esta situación ha debido influir, sin duda, en el incumplimiento por parte del Gobierno de los plazos reglamentarios para responder: del total de preguntas formuladas en 1972 sólo 469 obtuvieron respuesta exacta en el plazo de un mes, 2235 tuvieron que aguardar dos meses y 1262 tres meses, mientras que el resto de las preguntas tardaron aún más en ser contestadas (14).

(13) Este procedimiento de preguntas de actualidad fue introducido en 1969 en la Asamblea Nacional con el propósito de reanimar la sesión destinada a preguntas orales. Sin embargo, según BIDEGARAY y EMERI, la intervención de la Conferencia de Presidentes ha determinado una desviación del fin previsto, dado el formalismo y rigidez con que se ha llevado a la práctica. De otro lado, se han producido discriminaciones en la tramitación por razón del Grupo a que pertenece el Diputado interrogante ya que, proporcionalmente, las preguntas del Grupo mayoritario han sido admitidas en el Orden del día más veces que las provenientes de otros Grupos. Cfr. ob. cit. p. 1727 y ss.

(14) V. J.D. BREDIN. Les questions écrites dans la vie parlementaire française, en Studi Parmensi. Vol XXIII (Le interrogazioni al Parlamento Europeo) Giuffrè Editore, Milán 1978, p. 60.

El Reglamento prevé las consecuencias <sup>de</sup> la ausencia de respuesta en el plazo reglamentario. Por un lado, se publica un recordatorio de que la pregunta permanece sin contestación. De otra parte, se faculta a su autor para transformarla en pregunta de contestación oral. Sin embargo, este remedio es bastante ineficaz, pues se enfrenta con el problema de su incierta inclusión en el Orden del día. Según AMELLER "... la sanción prevista por el Reglamento conduce a resultados contrarios a los que se esperaba. En efecto, manteniendo su pregunta escrita, el parlamentario tiene más posibilidades de obtener una respuesta que en el caso en que la transforme en pregunta oral" (15).

Por otra parte, debe señalarse que el rápido crecimiento del número de preguntas escritas no siempre se ha debido a una correcta utilización de este instrumento. De BREDIN tomamos los siguientes casos (16). En primer lugar, la motivación de orden~~puramente~~ personal que se esconde tras la formulación de algunas preguntas. Los parlamentarios acuden en ocasiones a este procedimiento para efectuar consultas a la Administración que en último extremo redundan en beneficio de personas particulares. No obstante, este mismo autor reconoce que, junto a esta eventual desviación, las preguntas escritas han servido como medio de denunciar injusticias y corregir arbitrariedades. En segundo lugar, se ha tratado de obtener a través de este mecanismo una interpretación del Gobierno sobre disposiciones legales, a pesar de que, como ha reconocido el Consejo de Estado, las contestaciones del Gobierno no obligan a los Tribunales como interpretaciones normativas auténticos. No obstante, estas contestaciones gozan de facto de cierta autoridad, si bien ésta resulta difícil de precisar. Los órganos estatales suelen tenerlas en cuenta pero en grado variable. Por nuestra parte, pensamos que se

(15) ob. cit. p. 87

(16) ob. cit/p.62 y ss.

trata de supuestos de utilización de un procedimiento de información para un fin que no es propiamente el suyo, pero que, sin embargo, es inevitable en la vida política, estando presente en mayor o menor grado en todos los Parlamentos.

#### 4. Las preguntas en el Senado

En la Cámara alta francesa también existe la distinción entre preguntas orales con debate y sin él. En cambio, a diferencia de la Asamblea Nacional, no existen las preguntas de actualidad.

La regulación de las preguntas orales es muy similar a la de esta última Cámara, por lo que las palabras que siguen pretenden sólo presentar sus rasgos principales y marcar sus peculiaridades.

La sesión de los viernes está reservada prioritariamente a - las preguntas orales, si bien la Conferencia de Presidentes puede disponer que se expongan en la de los martes. Este órgano es el que decide qué preguntas se incluyen en el Orden del día, siendo necesario en todo caso que haya transcurrido un plazo mínimo de ocho días desde la presentación de la pregunta (art. 77).

No se limita expresamente el tiempo de la exposición de la pregunta, pero se determina que la intervención ha de reducirse a recordar los términos, necesariamente breves con que fue presentada. Tras la respuesta del Ministro, el Senador interrogante puede replicar por tiempo máximo de - cinco minutos. Tras la contestación a una de estas preguntas, la Cámara, a petición de treinta Senadores, puede autorizar su transformación en pregunta oral con debate. Entonces, se inscribe de oficio al comienzo del Orden del día de la más próxima sesión (art. 78).

El número de preguntas orales ha ido creciendo en el Senado con el transcurso de los Años. Sin embargo, y al igual que lo que ocurre en la cámara baja, sigue siendo insignificante en comparación con las preguntas escritas. Una de las circunstancias que más ha mermado su eficacia ha sido la práctica de las sustituciones entre los Ministros para responder. Entonces, como reconoció el propio Presidente de la Cámara, Sr. POHER, "no se permite un intercambio constructivo, principalmente en el caso de las preguntas con debate. El debate deviene entonces inútil, lo que es infinitamente lastimoso, ya que los sustitutos no pueden suplir válidamente al Ministro afectado" (17).

Por último debe señalarse que la regulación de las preguntas escritas (arts. 74-75) es igual a la de la Asamblea Nacional, por lo que evitamos su repetición.

(17) Cfr. J. BOURDON, "Les Assemblées parlementaires sous la V<sup>e</sup> République" Notes et études documentaires nº 4463-4464. La Documentation française. París. 1978.

### 1. Desarrollo histórico

El Parlamento belga fue uno de los primeros en utilizar el recurso de las preguntas. No obstante, la regulación reglamentaria de éstos y de otros medios de información fue relativamente tardía. Así, en 1889 la Cámara de Representantes introdujo en su Reglamento un artículo referente a las interpelaciones. Por su parte, las preguntas orales vieron la luz en 1897, debiendo decirse que el Reglamento del Senado las ha ignorado hasta hace pocos años. Nos dice C. REMY (1) que la causa de la introducción de las preguntas fue el deseo de reducir el número <sup>de</sup> interpelaciones, ofreciendo una vía paralela pero más ligera para dirigirse a los Ministros. A finales de siglo los debates en aquel Parlamento sufrían continuos retrasos por las numerosas interpelaciones de la oposición socialista, para quien constituían un medio eficaz de obstrucción: muchas de estas interpelaciones eran desarrolladas largamente desde la tribuna, provocando superfluos debates sobre cuestiones que podían ser esclarecidas con breves palabras. Fue el barón de Snoy quien propuso instaurar la figura de las preguntas orales, a imitación del modelo británico. Con ello se quiso arbitrar un procedimiento sencillo para las simples demandas de datos sobre hechos concretos relativos a la actividad o a las intenciones del Gobierno, evitando tener que acudir necesariamente al procedimiento más complejo de las interpelaciones.

Sin embargo, las aspiraciones depositadas en las preguntas orales pronto se vieron defraudadas, ya que no consiguieron reducir el tiempo destinado a las interpelaciones. Por ello, no puede extrañar su supresión en 1908. En cambio las preguntas de respuesta escrita fueron muy utilizadas desde entonces, brindando un medio idóneo para el conocimiento de cuestiones con

(1) La question parlementaire oral ; en República, Revue de l'Institut Belge de Science Politique. Vol III. 1961-62. Vid. también TEMMERMAN, Les questions parlementaires en Belgique, en Annales de Droit et de Science Politiques, Tomo XV, nº 2, 1955.

cretas. Buena prueba de ello lo constituyó la impresión a partir de 1920 de una publicación especial para estas preguntas: el Bulletin des Questions et Réponses .

Pero, a pesar de su supresión, las preguntas orales subsistieron en la práctica. En el Reglamento de la Cámara han sido reestablecidas en 1962. Desde entonces, como advierten H. DE CROO y P. SEIGNEUR (2), no han dejado de adquirir mayor importancia en las relaciones Parlamento-Gobierno. Por su parte, el Senado no introdujo formalmente en su Reglamento el procedimiento de las preguntas orales hasta 1974.

## 2. Regulación en la Cámara de Representantes

Respecto a su regulación, cabe indicar que el Reglamento de la Cámara de Representantes distingue tres modalidades de preguntas: las de respuesta escrita, la de respuesta oral y las de contestaciones urgente. A todas ellas son aplicables unas disposiciones de carácter general. Así, las preguntas deben siempre presentarse por escrito, restringiéndose a los términos indispensables para su comprensión. Se declaran inadmisibles las relativas a casos de interés particular o a casos personales, las que tratan de obtener sólo datos estadísticos, las que constituyen demandas de documentación, las que se limitan a formular consultas de orden jurídico, y las que su objeto es el mismo que el de alguna interpelación, proyecto de ley o proposición depositados anteriormente (art. 75).

Sin embargo, estos límites no son siempre observados. Como advierte VAN IMPE "es muy difícil al Presidente de la Cámara erigirse en juez absoluto sobre la admisibilidad de las preguntas que revisten un carácter político, sobre todo cuando han sido depositadas por diputados de grupos de la

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

oposición. Esta dificultad es todavía más grande para el Presidente de la Asamblea cuando la pregunta emana de una personalidad importante o influyente" (3). Podemos añadir que ello obedece a la flexibilidad con que debe desarrollarse la vida parlamentaria, por lo que resulta lógico que los Presidentes de las cámaras se abstengan de adoptar medidas que puedan parecer un recorte de los derechos de los parlamentarios. A pesar de su incompleta observancia, las limitaciones comentadas del Reglamento belga tienen el mérito de servir de orientación sobre el sentido y finalidad que deben guardar las preguntas parlamentarias.

Respecto a las preguntas de respuesta escrita, se establece (art. 71) que deben presentarse en escrito dirigido al Presidente de la Cámara el cual, a su vez, las traslada al Ministro afectado. La respuesta correspondiente debe ser cursada dentro de los quince días siguientes, siendo insertada a continuación en el ya citado Bulletin des Questions et Réponses conjuntamente con la pregunta. Si la contestación no llega dentro del plazo dispuesto, se publica sin más demoras el texto de la pregunta, con lo que se trata de significar el incumplimiento de la obligación reglamentaria por parte del Ministro respectivo. Esta sanción tiene un importante efecto práctico, pues presiona a los Ministros a dar pronta contestación a las preguntas evitando así aparecer como morosos en esa publicación parlamentaria

Las preguntas de respuesta oral deben formularse por escrito dirigido al Presidente de la Cámara, que juzga sobre su admisibilidad. En caso de duda al respecto consulta a la Conferencia de presidentes de Grupos, que puede decidir que se tramite como una pregunta de respuesta escrita. Para la contestación de las preguntas admitidas se reserva media hora en la sesión de los jueves. Se incluyen en esta sesión las preguntas que hubiesen sido presentadas no más tarde del miércoles de la semana precedente. Sus autores son lla-

(3) Le Régime Parlementaire en Belgique, Centre Universitaire de Droit Public. V. Bruselas 1968. Vid también J.M. DUFFAU, Les Réglements des Assemblées Parlementaires belges, L.G.D.J. París 1977 p. 116 y ss.

mados por el Presidente para su exposición respetando el orden cronológico de su presentación. Se posponen al jueves siguiente o, si la Cámara lo autoriza, al final de otra sesión las preguntas que por falta de tiempo no se hubiesen podido exponer en la media hora establecida. Su explanación es rápida, habida cuenta de que su autor sólo puede leer el texto breve y conciso en que se presentan. La respuesta ministerial, si excede de cinco minutos, puede provocar su aplazamiento y el de la pregunta correspondiente al martes siguiente, tras las interpelaciones (art. 72). Esta disposición, unida a la imposibilidad establecida con carácter general de replicar a las respuestas de los Ministros, muestra el propósito de reservar para las interpelaciones los debates amplios, dejando limitadas las preguntas a la inspección parlamentaria de cuestiones muy concretas y sin gran trascendencia política.

De las dos modalidades de preguntas estudiadas, la primacía la ostentan las de respuesta escrita. Los siguientes datos lo ponen de relieve. En el período de sesiones 1971-72 se presentaron 1528 preguntas escritas; en el de 1974-75, 3149; en el de 1975-76, 3192 y en el de 1976-77, 1323. En cambio, el número de preguntas orales es mucho más reducido. Así, en el período 1971-72 se formularon 106 preguntas orales ordinarias, más 67 por vía de urgencia; en el de 1974-75, 171 ordinarias y 145 de urgencia; en el de 1975-76, 122 y 103 respectivamente y en el de 1976-77, 85 y 54 (4).

La tercera categoría de preguntas son las de carácter urgente. Su respuesta es oral pero no son aplicables los plazos vistos en la categoría anterior, de tal forma que su exposición puede adelantarse a las otras. La garantía frente al uso indiscriminado de esta vía de urgencia lo constituye las facultades atribuidas al Presidente para juzgar sobre su admisibilidad. Si la pregunta es considerada de recibo y siempre que se obtenga el acuerdo del Ministro afectado, podrá ser expuesta en el momento fijado por el Presidente (art. 73).

(4) Fuente: P. DENEULIN, La procedure des questions parlementaires en Belgique, en Studi Parmensi. Vol XXIII Le interrogazioni al Parlamento Europeo, Giuffrè Editore, Milán 1978.

### 3. Regulación en el Senado.

La regulación de las preguntas en el Reglamento de la Cámara alta es más tardía. Las de respuesta escrita aparecen en 1963, mientras que las de respuesta oral y las urgentes lo hacen en 1974.

Su disciplina es muy parecida a la de la Cámara de Representantes, si bien más concisa. (arts. 32 y 33 bis). Merece destacarse el establecimiento de unos límites, en cuanto se dispone que las preguntas de interés puramente privado, las que su divulgación pueda producir perjuicios al interés general, y las que no se presenten de forma concisa no serán publicadas en el Bulletín des Questions et réponses, cuando así lo disponga el Presidente de la Cámara, una vez oídos sus autores . De otro lado, son iguales a los ya vistos los plazos para responder (15 días) y la previsión de publicar sólo el texto de la pregunta cuando la contestación no sea remitida en tiempo debido. Se añade que una lista de las preguntas que permanecen sin respuesta es insertada regularmente en el Boletín citado.

Por su parte, las preguntas orales pueden exponerse en sesión plenaria o en alguna de las Secciones en que se divide la Cámara (órganos parecidos pero distintos a las Comisiones). En este último caso se insertan en el Orden del día de la primera sesión que se celebre. Respecto a las preguntas que se desarrollan en el Pleno, se reserva media hora al comienzo de la sesión de los jueves. El Senador interrogante y el Ministro afectado disponen, cada uno, de cinco minutos para exponer y responder a la pregunta.

La regulación de las preguntas orales de carácter urgente es idéntica a la de la Cámara de Representantes, por lo que obviamos su repetición.

### 1. Antecedentes.

Nos dice MICELI que el derecho de interrogación fue conocido por el Parlamento italiano desde sus inicios, apareciendo regulado por vez primera en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1868. Fueron muy numerosas las preguntas ya entonces presentadas, hasta el punto que dicho autor no duda al hablar del gran uso y abuso que se hizo del derecho de interrogación (1). También tras la segunda guerra mundial el número de preguntas ha sido muy elevado (2).

### 2. Las preguntas en la Cámara de los Diputados

Los Reglamentos italianos tienen la virtud de definir lo que se entiende por pregunta parlamentaria. En este sentido el art. 128.2 del Reglamento de la cámara baja dispone que "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, si el Gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema determinado".

(1) Vid. Il diritto d'interpellanza. Milano 1908, p. 45 y ss.

(2) Según I. BUCCISANO el número de preguntas ha crecido en forma desmesurada, llegando a producir consecuencias perjudiciales para el funcionamiento de las Asambleas. Las causas de esta situación según dicha autora han sido - las siguientes: a) la inexistencia de límites sustanciales al poder de los parlamentarios de presentar preguntas; b) el aumento de competencias de la Administración, que ha determinado un correlativo aumento de las preguntas como medio de control, y c) la absorción de la responsabilidad de los funcionarios en la responsabilidad del Gobierno. Vid. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari. Giuffré. Milán 1969 p. 17 y ss. Los Reglamentos de ambas Cámaras, de 1971, han tratado de hacer frente a este estado, estableciendo una regulación más adecuada.

Las preguntas deben presentarse siempre por escrito dirigido al Presidente de la Cámara. Esta referencia justifica, según AMATO, que el Presidente tenga una facultad de admisión sobre las preguntas para verificar si - las mismas cumplen los requisitos procedentes de fondo y forma (3).

a) Preguntas orales

El art. 130 establece una reserva de los primeros cuarenta minutos de cada sesión para la formulación de preguntas orales, si bien permite que pueda suspenderse esta reserva.

Las preguntas son publicadas en el acta de la sesión en que son anunciadas. El período que debe mediar hasta su exposición es de dos semanas, en cuyo momento se incorporan automáticamente al Orden del día de la primera sesión con turno de preguntas. No se pueden poner en el Orden del día de la misma sesión más de dos preguntas presentadas por el mismo diputado (art. 129).

No se establece el tiempo que pueden consumir el interrogante para exponer su pregunta y el Ministro para dar su respuesta, pero se concede al primero un turno de réplica de cinco minutos (art. 132). Por otro lado, debe señalarse la existencia de una práctica que permite a los Subsecretarios acudir a responder sustituyendo al Ministro afectado (4).

El Gobierno tiene la facultad de declarar que no se 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 (art. 131).

(3) L'ispezione politica. Ob. cit. p. 90 y ss.

(4) Vid MANZELLA, Interrogazione e interpellanza parlamentare en Enciclopedia del Diritto XXII. Giuffrè 1972. Este mismo autor señala la posibilidad de que los ministros consuman un nuevo turno de réplica, utilizando la facultad que les otorga el Reglamento para intervenir en cualquier momento.

De otra parte, si transcurre el tiempo reservado a las preguntas sin que se puedan exponer todas las incluidas en el Orden del día, el Presidente remite las no desarrolladas a la sesión siguiente (art. 130.2).

El Reglamento vigente de 1971 ha introducido la posibilidad de formular preguntas orales en Comisión, medio particularmente idóneo para tratar de cuestiones secundarias o de índole predominantemente técnica. Además, este procedimiento permite descargar al Pleno de un buen número de preguntas, permitiendo así una mayor agilidad en su tramitación.

La aplicación de esta modalidad sólo necesita que el interrogante lo requiera así al presentar el texto de la pregunta. En tal caso el Presidente de la Cámara transmite la pregunta al de la Comisión competente por razón de la materia y da cuenta al Gobierno. Para su desenvolvimiento se siguen las mismas reglas que para las preguntas en sesión plenaria: inscripción en el Orden del día de la primera reunión que celebre la Comisión, una vez transcurridos quince días desde su presentación, y observancia de los mismos turnos (art. 133).

#### b) Preguntas urgentes

Son también conocidas las preguntas de carácter urgente, que se anteponen en su exposición a las demás. Según el art. 135 estas preguntas se contestan de modo inmediato en la sesión en curso o en la siguiente. Pero para ello es necesario que el Gobierno reconozca que la pregunta es urgente.

#### c) Preguntas escritas

La utilidad de estas preguntas reside, según MANZELLA, en que sustraen la respuesta a los condicionamientos temporales de la inscripción

en el Orden del día, ofreciendo al interrogante un servicio puntual y al propio Gobierno la posibilidad de precisar su postura en el momento más oportuno, independientemente de los trabajos de la Cámara (5).

Según el art. 134, el Gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al Presidente de la Cámara dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la pregunta. La respuesta se publica en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara. Si el Gobierno no hace llegar la respuesta en el plazo mencionado, el Presidente, a petición del diputado interesado, pone sin más la pregunta en el Orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente.

Según el autor antes citado, las preguntas escritas tienen en su favor su continuidad en la inspección parlamentaria. Hay una mayor seguridad de obtener respuesta puntual, a diferencia de las preguntas orales que siempre encuentran la dificultad de su inclusión en el Orden del día. No hay turno de réplica, pero a cambio hay una mayor continuidad en su tramitación.

### 3. Las preguntas en el Senado

Muy parecida es la regulación de las preguntas en el Senado, por lo que nos limitaremos a exponer resumidamente sus características básicas.

También el Reglamento de la Cámara alta da una definición de lo que debe entenderse por pregunta. Según un artículo 145.1 "la pregunta consiste en la simple demanda, dirigida al Ministro competente, para obtener informaciones o explicaciones sobre un objeto determinado, o para saber si se

(5) Interrogazione e interpellanza parlamentare . Ob. cit, p. 414.

han adoptado, o se van a adoptar, determinadas providencias, y en su caso cuáles, en relación con el propio tema".

El Senador debe expresar en el escrito de presentación de la pregunta si prefiere una respuesta escrita u oral. En defecto de esta mención se tramita como pregunta escrita.

Es importante la facultad de verificar el contenido y la forma de las preguntas que se establece en favor del Presidente. Este, según el art. 146, una vez comprobado que la pregunta corresponde por su contenido a lo dispuesto en el artículo precedente, y que no está formulada en términos inconvenientes, dispone su anuncio y publicación que, al igual que en la Cámara, se realiza en el texto taquigráfico de la sesión. Esta facultad de control en manos del Presidente ha sido valorada como un acierto por diversos autores (6).

#### a) Preguntas orales

También aquí el Reglamento contiene una reserva para el desarrollo de preguntas en sesiones plenarias, consistente en una sesión semanal como mínimo (art. 148). Con ello se diferencia de la reserva de la Cámara de Diputados, que afecta a los primeros cuarenta minutos de cada sesión.

Las preguntas se ponen en el Orden del día una vez transcurridos quince días a partir de su entrada, según el orden de su presentación o según el orden que el Presidente considera más conveniente para la buena marcha de los trabajos (148.2). Por tanto, también en este último punto se otorga un importante ámbito de discrecionalidad al Presidente.

(6) Así, TOSI en Diritto Parlamentare, Giuffré, Milán 1974 p. 341.

La explicación de las preguntas se rige por las mismas reglas que las ya vistas en la otra Asamblea (art. 149). Asimismo, se reconoce la facultad del Gobierno de declarar, expresando los motivos, que no puede responder o que debe diferir la respuesta a otro día determinado (art. 148.3).

Las preguntas en Comisión cuentan con una regulación detallada (art. 152). Así, se establece que estas preguntas se inscriben en el orden del día de la Comisión competente una vez transcurridos quince días desde su presentación. A tal efecto se reservan los primeros cuarenta minutos de cada sesión, aplazándose para la siguiente las que no pudieren ser expuestas por falta de tiempo. De otro lado, se obliga a publicar el texto taquigráfico de la parte de estas sesiones dedicada a preguntas.

#### b) Preguntas urgentes

También están previstas las preguntas urgentes, que se exponen el mismo día de su presentación o en la sesión inmediata. En el Senado es el Presidente, y no el Gobierno, quien juzga sobre si existe o no urgencia para aplicar este procedimiento especial. Además de ello, se reconoce la facultad de este último para declarar que no puede responder o que debe aplazar la respuesta.

#### c) Preguntas escritas

Su tramitación es igual a la ya vista en la Cámara de Diputados. Unicamente, cabe indicar que existe la expresa determinación de que estas preguntas se cursan incluso en los períodos de suspensión de los trabajos parlamentarios (7).

- (7) La vía de las preguntas escritas es hoy día más utilizada por los parlamentarios italianos que la de las preguntas orales, sobre todo en el Senado. Así, durante la primera parte de la VII Legislatura se ha presentado en la Cámara de Diputados 6806 preguntas, de las cuales 3866 han sido de respuesta escrita, lo que supone un 57 por ciento. En el Senado las escritas fueron 1480 de un total de 2251 lo que representa un 66 por ciento. Fuente: A. MANZELLA L'interrogazioni a risposta scritta nel Parlamento italiano, en Studi Parmensi, Vol XXIII. Giuffrè Editore 1978.

## 1. Antecedentes

Las preguntas fueron introducidas en el actual sistema parlamentario alemán en 1952. No obstante, este procedimiento tiene su primer antecedente en 1912, año en que se reformó el Reglamento del Reichstag para establecer su regulación. Una hora los jueves y los viernes se reservaba como question time, sin que se admitieran mociones o debates. Según N. JOHNSON este procedimiento fue muy poco útil para aumentar la responsabilidad del Canciller ante la Cámara. A pesar de ello el número de preguntas creció durante los últimos años del Imperio hasta el punto que durante la República de Weimar fue necesario establecer fuertes restricciones. Pero, como consecuencia de estas limitaciones las preguntas orales desaparecieron como una actividad parlamentaria regular (1).

## 2. Situación actual

Actualmente, el art. 111 del Reglamento del Bundestag dispone que todo miembro de la Cámara tiene el derecho de formular al Gobierno breves preguntas orales y que el procedimiento se rige por las directrices aplicables a la hora reservada a las preguntas orales. No obstante, la regulación sustantiva de las preguntas se encuentra en el Anexo 3 del Reglamento (2).

### a) Preguntas orales

Tres veces como máximo a la semana, y durante no más de sesenta minutos,

(1) Vid. "Questions in the Bundestag", en Parliamentary Affairs XVI, 1962/3

(2) Fuente: Informations Constitutionnelles et Parlementaires, nº 103. 1975.

se destinan a la formulación de preguntas orales en sesión plenaria (punto 11 del Anexo 3).

Cada diputado puede formular dos preguntas por semana, en escrito dirigido al Presidente y presentado por triplicado en la Secretaría de la Cámara.

Respecto a su forma y límites, se dispone que deben estar redactadas en términos concisos y permitir una respuesta breve. No pueden contener juicios de valor y sólo pueden afectar a aquellas materias que dependan directa o indirectamente del Gobierno federal. El Presidente rechaza las preguntas que no se atengan a dichos requisitos (puntos 1, 2, 6 y 7) (3). El texto de las preguntas debe presentarse al menos tres días antes y no más tarde del viernes anterior a la semana en que vayan a exponerse (punto 9).

Afectos de su inclusión en el orden del día, las preguntas son agrupadas en función de los Departamentos ministeriales afectados. El Presidente del Bundestag determina el orden en que deben figurar los Ministerios. El día que corresponda, el Presidente va llamando por número a los autores de las preguntas (puntos 12 y 13). Tras la contestación gubernamental, el interrogante tiene derecho a formular dos preguntas suplementarias más (4). Estas preguntas suple-

(3) Según M. SCHULTE son inadmisibles las preguntas que versen sobre la jurisprudencia, las de exclusiva competencia de los Länder, aquellas sobre puntos que no sean de clara responsabilidad del Gobierno, las que se refieran a la actividad del Presidente de la República, las que afecten a los principios generales de la política gubernativa y las que traten de algún asunto que figure ya incluido en el Orden del día de la semana en curso. Sobre la admisión de las preguntas decide de forma inapelable el Presidente del Bundestag, si bien es conveniente que antes de rechazarla se ponga en contacto con el interrogante para que éste elimine los puntos de dudosa admisibilidad. Vid. Die Interpellation im Bundestag der Bundesrepublik Deutschland, en Studi Parmensi, vol XXIII. Giuffré Editore 1978. p. 136 y ss.

(4) De hecho quien normalmente responde es el Secretario de Estado parlamentario en lugar del Ministro. Vid. SCHULTE. ob. cit.

mentarias deben estar formuladas brevemente, permitir una contestación igualmente breve y no contener contestaciones ni juicios de valor (punto 3). No se admiten las que no guarden una relación directa con la pregunta principal. Además, el Presidente puede admitir la exposición de preguntas suplementarias por parte de otros diputados en la medida en que el desenvolvimiento regular de la hora reservada a preguntas no quede comprometida por eso (punto 4) (5).

Las preguntas que por falta de tiempo no puedan ser expuestas a lo largo de una semana, deben contestarse por escrito a no ser que su autor las retire (punto 14.)

El procedimiento del question time en Alemania no ha logrado la agilidad y la audiencia que tiene en Inglaterra. Muchas veces la exposición y contestación de las preguntas no pasan de ser una sucesión de monólogos con largos y penosos discursos. Durante mucho tiempo Ministros y diputados no han conseguido exponer en forma de síntesis sus argumentos, cualidad tan importante para una adecuada funcionalidad de las preguntas (6). JOHNSON menciona una serie de motivos que han podido influir en esta situación: la existencia de otros procedimientos como las interpelaciones para realizar presión sobre el Gobierno; el

(5) No obstante lo anterior, TROSSMANN indica que no cabe la apertura de un debate ni la presentación de mociones durante el question time Vi. The German Bundestag, Darmstadt 1965. p. 69.

(6) Esta situación se mantiene a pesar del importante crecimiento del número de preguntas. Aproximadamente 3.500 preguntas orales son presentadas anualmente, aunque buena parte de ellas son contestadas por escrito. En cada hora dedicada al question time se suelen exponer hasta 20 preguntas. Vid. N. JOHNSON "Government in the Federal Republic of Germany". Pergamon Press 1973 p. 177 y ss. y G. LOEWENBERG, Parliament in the German Political System, Cornell University Press, 1966, Ithaca, p. 410. Este autor menciona el esca-  
so reflejo que tiene <sup>el</sup> question time en la prensa alemana como exponente de su diferencia frente a las preguntas en el Parlamento británico.

hecho de que la mitad de la Cámara no es elegida en distritos uninominales sino plurinominales y mediante sistema de lista, lo que disuelve el interés por problemas locales y otras cuestiones susceptibles de generar preguntas; la disciplina de partido, sobre todo en el Socialdemócrata, que llega a vetar la presentación de preguntas a sus miembros; la estructura federal del Estado que determina que muchas materias no sean de la competencia del Gobierno y, finalmente, el limitado interés de la prensa por este procedimiento (7).

b) Preguntas urgentes

Esta modalidad fue una de las innovaciones introducidas en 1960 con objeto de potenciar y dar mayor viveza a las preguntas.

Según el punto 10 del Anexo 3 del Reglamento, las preguntas urgentes pueden ser excepcionalmente admitidas por el Presidente, cuando presenten un interés público manifiestamente urgente. La petición correspondiente debe obrar en la Cámara antes de las 12 horas del día anterior a aquel en que se desea obtener respuesta.

Estas preguntas son explanadas al comienzo de la hora destinada a preguntas orales. No obstante, si otras preguntas relativas a la misma materia hubiesen sido ya presentadas se exponen prioritariamente y antes incluso de la pregunta presentada como urgente.

c) Preguntas escritas

También son utilizadas en el Bundestag las preguntas de respuesta escrita, que son tanto las presentadas de esta forma como las orales que no han podido contestarse en sesión plenaria por falta de tiempo. Las respuestas a

(7) Questions in the Bundestag, ob. cit.

estas últimas son publicadas con la transcripción de los debates (punto 14), mientras que las relativas a las primeras aparecen en una publicación distinta, que contiene todas las recibidas en una misma semana. (punto 20)

Cada diputado no puede presentar más de dos preguntas de respuesta escrita cada semana. Deben entregarse antes de las 11 horas del viernes que precede a la semana de sesión correspondiente (punto 18). Si la respuesta escrita no llega al Presidente antes de las 15 horas del jueves de dicha semana, el interesado puede pedir la inclusión de su pregunta en el Orden del día para recibir respuesta oral (punto 19). Como puede verse el plazo de que dispone el Gobierno para contestar es muy breve.

### 1. Antecedentes y evolución

Como ya se señaló anteriormente, las preguntas fueron introducidas en nuestras Cortes por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847. Desde entonces todos los Reglamentos de esta Cámara han dedicado un conjunto de artículos para la disciplina de esta institución. Por su parte, el Senado la estableció en su Reglamento de 11 de Mayo de 1866. No obstante, debe indicarse que en el texto de 1842 y bajo la denominación de interpe\_lación se regulaba un procedimiento que bien podía calificarse de pregunta, da da la prohibición expresa de debate (1).

Ahora bien, la práctica de las preguntas es anterior a su regu lación reglamentaria. Así, durante la vigencia del Estatuto Real fueron nume rosas las preguntas que se desarrollaron de modo espontáneo a par tir del primer precedente de 3 de agosto de 1834. J.T. VILLARROYA ha escrito sobre este período indicando que "la pregunta llegó a convertirse en una fa cultad que correspondía a los representantes de la nación, no por virtud de una disposición legal o reglamentaria, sino por una práctica admitida de mo do continuado". Más adelante este autor señala que la ausencia de normas re glamentarias determinó que su formulación se produjese de una manera aná rqui ca y variable. (2)

Durante mucho tiempo las preguntas fueron reguladas con abier ta prevención. Así, los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 1847, 1867 y 1818 disponían que el Gobierno, en cuanto destinatario de la pregun -

(1) Su art. 82 disponía: "El Senador interpelante obtendrá la palabra para hacer y explanar la interpe\_lación. Si se le contesta, podrá hablar segun da vez, con lo cual, y sin que puedan tomar parte en esta discusión otros Senadores, se dará por terminada la interpe\_lación; ...." Fuente: Reglamen - to publicado por la Imprenta Nacional. Madrid, 1842.

(2) V. El Sistema político del Estatuto Real, Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1968 p. 401 y ss.

ta, "contestará si lo tuviere por conveniente, ya en el acto, ya aplazando la respuesta" (3). En idéntico sentido se proclamaban los Reglamentos de la Cámara alta. Con ello, al quedar la contestación al arbitrio del Gobierno, las preguntas debieron perder buena parte de su valor como medio de información. El trasfondo político de esta situación queda patente al considerar que los períodos de democratización parlamentaria supusieron un recorte de estas facultades ministeriales: El Reglamento del Congreso de 1873 las suprimió y el de 1934 limitó la negativa a responder a los casos en que así lo exigiesen razones de interés nacional.

Por otra parte, una de las peculiaridades de nuestro Derecho parlamentario ha sido la previsión de dirigir preguntas a la Mesa y a las Comisiones de las Cámaras en asuntos de su respectiva competencia. Ignoramos el resultado de las mismas, aunque puede aventurarse que su utilización fue muy inferior al de las preguntas a los Ministros.

Otras característica de nuestro sistema de preguntas ha sido la posibilidad, ya señalada anteriormente, de que se transformasen en interpelaciones. Así, a título de ejemplo, el art. 171 del Reglamento del Congreso de 1918 establecía que "si de resultas de la contestación a la pregunta tuviere por conveniente el Diputado hacer alguna interpelación, seguirá ésta los trámites determinados en los artículos anteriores". Indudablemente, semejante regulación suponía un olvido del distinto significado de las preguntas y de interpelaciones, ya que las primeras deben incidir sobre cuestiones específicas y concretas mientras que las segundas deben versar sobre aspectos más sustanciales y más vinculados a la línea política del Gobierno, por lo que resulta problemático que una misma materia pueda ser objeto de una pregunta e inmediatamente después de una interpelación. De otra parte, si bien en determinados <sup>casos</sup> puede resultar admisible esta transformación, la previ-

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

sión expresa reglamentaria puede traducirse, en la práctica, en un continuado e injustificado uso de la misma, con la consiguiente sobrecarga de los asuntos que deben tramitarse en las Cámaras. Hoy día, una disposición semejante hubiese resultado perjudicial, ya que precisamente el problema con que se enfrentan la mayor parte de los Parlamentos es la dificultad de tramitar todas las preguntas e interpelaciones. Cabe imaginar fácilmente lo que ocurriría si se fomentase que una materia ya tratada a través de la vía de las preguntas, se tratase de nuevo y por la vía de las interpelaciones. Por todo ello, no es de extrañar que un Reglamento que supuso un importante avance técnico, como el de 1934, no contuviese una previsión equivalente a la de otros Reglamentos anteriores.

Respecto a las preguntas de carácter urgente, debe señalarse que aparecen por vez primera en el Reglamento del Congreso de 1873. En cambio, la aparición de las preguntas escritas es más tardía: el Reglamento de 1934 es el primero en reconocerlas. Asimismo, debe señalarse que aunque ya existían ciertos precedentes, fue este último Reglamento el que institucionalizó el question time entre nosotros al prever que una hora de cada sesión fuese destinada a ruegos y preguntas, salvo que la marcha de los debates o la urgencia de un asunto aconsejase su suspensión.

Respecto a la regulación de esta institución en los Reglamentos de las Cortes orgánicas (1943-1977), podemos señalar que atravesó diversas fases (4). Ignoradas en el Reglamento provisional de 1943, reaparecen en el de 1946, articulándose en un procedimiento meramente escrito y sin réplica, lo cual testimonia una prevención frente a este instrumento de inspección.

(4) Vid M. FRAILE Comentarios al Reglamento de las Cortes. I.E.P. Madrid, 1973 pp. 40 y ss y 1068 y ss; FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, S.I.P.S. Madrid 1959 p. 221 y ss.

En la reforma de 1957 se introduce ya una distinción entre preguntas escritas y orales, si bien la regulación se refiere sobre todo al primer tipo que, además, siguió ostentando un claro predominio. La misma solución se mantiene a raíz de la revisión del Reglamento de 1967. Posteriormente, en la reforma de 1971, se inaugura un nuevo procedimiento de preguntas orales, que se desarrolla por el cauce de las sesiones informativas de las Comisiones. De esta forma podemos deducir que durante este período las preguntas estuvieron lejos de constituir un eficaz mecanismo de fiscalización.

## 2. Situación actual. Introducción.

Comencemos por señalar que nuestro país es de los pocos que tienen constitucionalizadas las preguntas. En efecto, todo un artículo (111) se dirige a este procedimiento y a las interpelaciones: "1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición." (5).

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

(5) El Anteproyecto de la Ponencia en su art. 89 tenía una pregunta muy parecida. (B.O.C. de 5 de Enero de 1978). Un estudio de este precepto constitucional lo hemos hecho en Comentarios a la Constitución dirección de F. GARRIDO FALLA, editorial Civitas, Madrid.1980.

### 3. Congreso de los Diputados

El artículo 128.2 R.C. define a 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, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema". Esta fórmula es una reproducción casi literal del artículo con el mismo número del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana.

La formulación de preguntas es un derecho que se reconoce a los Diputados a título individual. Su presentación debe hacerse ante el Presidente del Congreso de los Diputados; así, el art. 128.1 establece que "los Diputados podrán presentar al Presidente del Congreso preguntas formuladas al Gobierno o cada uno de sus miembros" (6).

#### a) Preguntas orales.

Respecto a las preguntas orales, debe destacarse que el question time se ha regulado mediante la dedicación de un día a la semana a tal fin, siempre que el Pleno esté reunido, y a menos que el orden del día

(6) Esto mismo se recoge en el art. 183 del Proyecto de nuevo Reglamento del Congreso (B.O.C.G., Serie H, nº 33 - I, de 11 de junio de 1980). Por otra parte, debe señalarse que el art. 184 del Proyecto contiene una detallada regulación del concepto y límites de las preguntas: "1. Las preguntas habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso. Cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o sobre si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo. 2. No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. 3. La Mesa calificará el escrito y admitirá la pregunta si se ajusta a lo establecido en el presente título."

no esté reservado enteramente a otros temas (art. 129). En definitiva, estamos ante un principio meramente orientativo de reserva al Orden del día. Será la Junta de Portavoces, órgano competente para fijar el contenido de éste, quien decida sobre tal reserva. De hecho, lo que casi siempre ocurre es que las preguntas ocupan sólo parte de una sesión e, incluso, hay semanas enteras en que no se exponen preguntas. Ello demuestra una vez más que la práctica parlamentaria es más fuerte que las disposiciones reglamentarias (7).

El plazo mínimo que debe mediar para que se incluya una pregunta en el Orden del día es de dos semanas, en virtud de lo dispuesto en el art. 126, aplicable por la remisión que en este sentido se hace en el art. 128.3 ("En lo no previsto en los artículos siguientes -relativos a preguntas- se aplican las normas de los tres artículos precedentes sobre interpellaciones"). (8)

En cuanto a la duración de las intervenciones debe estimarse aplicable el período de 15 minutos dispuesto para las interpellaciones en el art. 127, en virtud de la remisión del ya citado art. 128.3. Respecto a las

- (7) Tal vez por esto el Proyecto establece (art. 185) una presunción de que las preguntas son de respuesta escrita cuando no se especifica nada al respecto y otra presunción para las de respuesta oral, en el sentido de recibir respuesta en Comisión en lugar de en el Pleno salvo cuando se pida lo contrario.
- (8) El art. 186.1 del Proyecto establece que las preguntas orales ante el Pleno "deberán ser presentadas con la antelación que fije la Mesa y nunca será superior a una semana". El número 2 de este mismo artículo dispone: "Las preguntas se incluirán en el Orden del día, dando prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieran formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones. Sin perjuicio de este criterio, el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el Orden del día de cada Pleno y el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo." En este último inciso se manifiesta cómo el predominio de los Grupos parlamentarios ha alcanzado también al capítulo de las preguntas, ya que parece tenderse a repartir el tiempo destinado a preguntas en proporción a la fuerza numérica de los Grupos.

intervenciones posteriores a la del interrogante ha de estarse al procedimiento establecido en el artículo 131: "Después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta, su autor puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho, por un tiempo no superior a los cinco minutos". Resulta criticable que, por el juego de las <sup>remisiones</sup>, se conceda un tiempo tan largo -quince minutos- para la exposición de una pregunta. Debería formularse en tiempo mucho más reducido, dado su carácter concreto (9).

De otra parte, debe destacarse que el Gobierno no queda inerte frente a las preguntas de los diputados. El art. 130 R.C. dispone que "El Gobierno puede declarar que no puede contestar, indicando el motivo. Si declara que debe aplazar la respuesta, debe precisar en qué día, dentro del plazo de un mes, está dispuesto a responder...". Indudablemente, las facultades que se atribuyen al Ejecutivo por esta norma no pueden usarse de forma arbitraria o injustificada. Si las razones invocadas por el Gobierno para no responder fueran consideradas insuficientes, tanto los diputados como los Grupos parlamentarios podrían usar otros procedimientos más severos (interpelaciones, proposiciones no de ley, etc.) (10). En cualquier caso, la sanción por el incum

(9) La nueva regulación prevista en el art. 186.3 del Proyecto de Reglamento es muy acertada en este punto, en cuanto restringe la amplitud ahora vigente: "En el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de una pregunta pueda exceder de cinco minutos. Terminado el tiempo de una intervención, el Presidente automáticamente dará la palabra a quien deba intervenir a continuación o pasará a la cuestión siguiente".

(10) El art. 186.4 del Proyecto prescribe lo siguiente: "El Gobierno podrá solicitar en cualquier momento y por una sola vez respecto de cada pregunta que sea pospuesta para el Orden del día de la siguiente sesión plenaria. Salvo en este caso, las preguntas presentadas y no incluidas en el Orden del día y las incluidas y no tramitadas deberán ser reiteradas, si se desea su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente".

plimiento gubernamental de su obligación de responder es más política que jurídica, pues consistiría en la acusación ante la opinión pública de abuso de poder y comportamiento no democrático frente a los representantes populares.

El R.C. tiene también previsto la formulación de preguntas en Comisión, muy apropiada para tratar cuestiones principalmente técnicas o sectoriales. La iniciativa corresponde al diputado interrogante, que debe solicitarlo así en el escrito de presentación de la pregunta. "En tal caso, -dispone el art. 132-, el Presidente del Congreso transmite al Presidente de la Comisión competente por razón de la materia, y da cuenta al Gobierno. La pregunta se inscribe en el Orden del día de la primera sesión de la Comisión". Así pues, no se establecen sesiones especiales para este tipo de preguntas: únicamente se dispone que se incluirán en la primera sesión que haya de celebrar la Comisión. No se especifica si ha de observarse un plazo mínimo entre el depósito del escrito de la pregunta y la fecha en que pueden exponerse en Comisión. A nuestro entender, debe aplicarse por analogía el plazo de 15 días dispuesto para las preguntas ante el Pleno, ya que lo único que trata de conseguir el artículo comentado es el establecimiento de una vía alternativa, más fluida, para la formulación de preguntas evitando las continuas demoras que se producen en las preguntas de contestación en sesión plenaria por la prioridad que de hecho gozan otros asuntos, principalmente los legislativos (11).

(11) El art. 187 del Proyecto dispone lo siguiente: "1. Las preguntas respecto de las que se pretende respuesta oral en Comisión estarán en condiciones de ser incluidas en el Orden del día una vez transcurridos siete días desde su publicación. 2. Se tramitarán conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior, pudiendo comparecer para responderlas los Secretarios de Estado y los Subsecretarios. Los tiempos de palabra serán de diez y de cinco minutos, respectivamente. 3. Finalizado un período de sesiones, las preguntas pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito a contestar en el período de intersesiones."

## b) Valoración

La vía de las preguntas orales es muy poco utilizada, sobre todo si se la compara con la situación existente en otros Parlamentos. Así, durante 1978 sólo se presentaron 24 preguntas destinadas al Pleno y 87 por la vía de las Comisiones (12). Del primer grupo sólo 15 llegaron a exponerse - quedando el resto pendiente de contestación. Esto pone de relieve la escasa importancia de las preguntas en sesión plenaria. La situación se debe a diversas causas entre las cuales merecen citarse: a) la desmesura con que de hecho se conciben las preguntas, que las acerca a las interpelaciones, y a que son excesivos los tiempos concedidos para su exposición y respuesta. Se ha olvidado que el éxito de este procedimiento estriba en su rapidez y agilidad: la brevedad y la concisión en su exposición permiten que en poco tiempo se formulen muchas preguntas asegurando así un mecanismo regular desde donde se puedan supervisar los diversos sectores del Gobierno y de la Administración. La lentitud y duración del actual procedimiento ha llevado a restringir el número de las que se incluyen en el Orden del día (13). b) la elevado número de proyectos legislativos que han debido tramitar las Cortes durante el período de elaboración de la Constitución y durante el actual de desarrollo constitucional, lo cual ha provocado que pocas veces se haya dado efectividad a la previsión de reserva de un día a la semana para la formulación de preguntas.

En cuanto a las preguntas en Comisión, aunque su número ha sido sensiblemente superior al de las referidas al Pleno, sigue siendo todavía muy reducido. Piénsese en el porcentaje tan ridículo que el total de pre

(12) Fuente: datos obtenidos a partir de la Memoria del Congreso de los Diputados. Legislatura 1977-79, publicada por la Secretaría General de la Cámara.

(13) No obstante, esta circunstancia aparece muy corregida en el art. 186.3 del Proyecto de nuevo Reglamento. Su texto figura transcrito en la nota anterior número 9.

guntas de ambos grupos arroja en relación al número de diputados. De otra parte, de las 87 preguntas en Comisión presentadas en 1978, sólo 40 llegaron a exponerse, lo que pone de manifiesto una defectuosa tramitación y ratifica la falta de agilidad antes comentada.

Por todo ello, se hace necesario reconducir las preguntas orales a un procedimiento basado en los principios de concisión, brevedad y celeridad. Junto a lo anterior, se echa de menos en el R.C. una disposición que arbitre un régimen específico para las preguntas con carácter de urgencia, siguiendo el modelo de buen número de Parlamentos, que han introducido este cauce especial para el tratamiento de cuestiones que, de seguir el procedimiento general, perderían todo interés en el momento de su exposición. El establecimiento de un tratamiento prioritario para las preguntas de urgencia permitiría que la Cámara reflejase del modo más inmediato el estado de ánimo de la opinión pública.

c) Preguntas escritas.

Respecto a las preguntas escritas el art. 133.1 preceptúa: "En la presentación de una pregunta, o después, el Diputado puede declarar que pretende obtener una respuesta escrita. En este caso, dentro de veinte días, el Gobierno debe dar la respuesta y comunicarla al Presidente del Congreso. Esta respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara". Por tanto, en este caso el plazo de que dispone el Gobierno para responder es superior (En teoría) al de las preguntas orales.

La claridad de esta disposición nos exime de su análisis. No obstante, su último inciso merece un breve comentario, al tratarse de uno de los puntos, ya advertidos, en que la mimética traslación de lo establecido en el Reglamento de la Cámara italiana ha producido un resultado incoherente. En efecto, la publicidad de las preguntas escritas y de las correspondientes respuestas se efectúa entre nosotros a través del Boletín Oficial de

las Cortes, y así lo dispone el propio artículo 90 R.C. Por eso resulta absurdo que al mismo tiempo se disponga que la respuesta ha de insertarse en el acta taquigráfica de la sesión en que se enuncia a la Cámara.

De otra parte, el art. 133.2 dispone una garantía para el caso de que el gobierno no haga llegar la respuesta en el plazo reglamentario de 20 días: "a petición del interrogante, el Presidente pondrá sin más la pregunta en el Orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente". De hecho, no se suele hacer uso de esta facultad, por lo que son numerosas las contestaciones retrasadas que se publican en el Boletín (14).

#### d) Valoración de las preguntas escritas

Las preguntas escritas han tenido una aceptación considerablemente mayor que las orales, porque por sus propias características no se ven interferidas por otros asuntos de carácter preferente. Nuestros parlamentarios han dado su aceptación a esta vía en lugar de a la más llamativa, pero más arriesgada en las actuales circunstancias, de las preguntas orales. Se ha sacrificado la posibilidad de réplica, típica de esta últimas, a la seguridad de contar con la respuesta del Gobierno en un plazo más o menos breve. Así, durante el año 1978 se presentaron un total de 287 preguntas escritas, de las cuales sólo 212 recibieron respuesta. En cualquier caso, el número de estas preguntas sigue siendo bajo.

(14) Una regulación análoga a la ahora vigente se contiene en el art. 188 del Proyecto: "1. La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los veinte días siguiente a la publicación de la pregunta. 2. Si el Gobierno no enviara la contestación en dicho plazo el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta ordenará que se incluya en el Orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al gobierno".

#### 4. Senado

El actual R.S. dedica al Capítulo 1º de su Título IX a la regulación de los ruegos y preguntas.

Esta rúbrica nos advierte la existencia de dos figuras. Habiendo definido ya lo que se entiende por pregunta, procede dar una somera referencia de los ruegos. Estos son un procedimiento para la expresión de una aspiración o deseo por parte de un parlamentario, dirigida al Gobierno. Pero su tramitación es idéntica a la de las preguntas. Lo único que los diferencia es el sentido de la petición contenida en los mismos. Además, los límites entre ambas figuras son aún más borrosos en la práctica, ya que son numerosas las preguntas en que el parlamentario no se limita a interrogar, sino que solicita del Gobierno que haga o deje de hacer algo. Viceversa, la formulación de ruegos suele servir de base para que se proporcione información o noticias sobre el asunto en cuestión.

Aparte de lo anterior, el R.S. presenta la peculiaridad de admitir una dualidad de sujetos pasivos en los ruegos y preguntas. El art. 129. 1 establece que "Los Senadores podrán dirigir a la Mesa o al Gobierno ruegos y preguntas. A las intervenciones que como consecuencia de ello se originen se reservará con prioridad la sesión del Pleno de los martes". La posibilidad de dirigir preguntas a la Mesa, además de al Gobierno, era ya conocida en nuestro Derecho parlamentario histórico, donde se disponían como un medio para conocer el estado de los asuntos sometidos a su consideración (1). El artículo 130 añade que "Los dirigidos a la Mesa serán contestados por los miembros de ésta que la misma designe". Pero desde su restablecimiento en

(15) También se admitía dirigir preguntas a las Comisiones sobre los asuntos de su competencia.

1977 esta vía permanece inédita, por lo que su supresión no causaría inconvenientes (16).

a) Preguntas orales

Las preguntas orales deben presentarse por escrito dirigido a la Presidencia, según establece el apartado 1 del art. 131. Por su parte, el apartado 2 de este mismo artículo dispone que "La Mesa los incluirá en el Orden del día conforme al procedimiento general", expresión nada clara pero que parece referirse a la necesidad de respetar el trámite de audiencia de la Junta de Portavoces y del Gobierno, previsto en el art. 61.2 R.S.

Otra de las peculiaridades que presentan las preguntas en la Cámara alta es la posibilidad de que sean contestadas por autoridad distinta a un Ministro. Dice así el art. 130, párrafo segundo: "Los ruegos y preguntas formuladas al Gobierno serán contestadas por un Ministro, pudiendo ser sustituido a estos efectos por un Secretario de Estado o por un Subsecretario". La ratio de esta disposición estriba en facilitar al Gobierno su obligación de responder y en el deseo de agilizar la tramitación de las preguntas en la Cámara, evitando que por ausencia o imposibilidad física de un Ministro quede una pregunta sin exponer. En relación a este punto merece recordarse que el art. 111 de la Constitución dispone:

"El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras ...".

(16) El art. 154 del Proyecto de nuevo Reglamento del Senado contiene una regulación igual a la actual: "Los Senadores podrán formular a la Mesa o al Gobierno ruegos y preguntas que se presentarán siempre redactadas - por escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara". (B.O.C.G., Serie III, nº 13 (a) de 8 de julio de 1980).

í como la sustitución de un Ministro por un Secretario de Estado puede estimarse válida, dado que este puede ser considerado en algún sentido como miembro del Gobierno, en cambio, ofrece más dudas la intervención de un Subsecretario - (17).

Respecto al question time, el art. 129.1 establece: "A las intervenciones que como consecuencia de ello (la presentación de ruegos y preguntas) se originen se reservará con prioridad la sesión del Pleno de los martes." En la aplicación de este precepto ha ocurrido lo mismo que en la Cámara baja, esto es, la imposibilidad de reservar una sesión entera a la formulación de preguntas ante el elevado número de asuntos que deben debatirse y votarse (interpelaciones, mociones, dictámenes legislativos, etc.) (18).

No obstante, no puede decirse que se haya producido un incumplimiento de la disposición reglamentaria, dado que la reserva no tiene carácter absoluto: el giro "se reservará con prioridad" supone la posibilidad de dejar en suspenso esta reserva. Esta misma conclusión se ratifica por el art. 134.1 R.S. que dispone: "Cuando la urgencia de los asuntos en tramitación lo aconseje, la Cámara, a propuesta del Presidente, podrá suprimir por determinado número de sesiones el tiempo destinado a ruegos y preguntas orales". Ahora bien, lo que normalmente ocurre no es una supresión completa de la sesión destinada a preguntas, sino sólo una parte de la misma. En lugar de abarcar toda una sesión, las preguntas se limitan a una hora aproximadamente al comienzo de la sesión de los martes.

(17) Tal vez por esto el art. 155 del Proyecto de Reglamento dispone: "Las dirigidas a la Mesa serán contestadas por los miembros de ésta que la misma designe. Los ruegos y preguntas formulados al Gobierno serán contestados por un Ministro, pudiendo ser sustituido a estos efectos por un Secretario de Estado".

(18) El art. 156.1 del Proyecto establece: "En cada sesión los primeros cuarenta minutos serán dedicados al desarrollo de preguntas a menos que el Orden del día (no) esté enteramente reservado a otros temas. Transcurrido dicho tiempo, el Presidente remite las preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente".

Por su parte, permanece sin aplicación, el apartado 2 del mismo artículo, que establece: "En el supuesto al que se refiere el párrafo anterior, si hubiese ruegos y preguntas pendientes de respuesta, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, habrá de habilitar, en el plazo más breve posible una sesión para su respuesta".

Respecto al plazo mínimo que debe mediar entre la presentación de la pregunta y su inclusión en el Orden del día, el art. 131.3 dispone: - "El Gobierno puede declarar no haber lugar a contestar, razonando el motivo. El plazo será de veinte días. Si declara que debe aplazar la respuesta señalará el día, dentro del plazo de un mes, en que esté dispuesto a responder". La redacción de este precepto resulta algo confusa, pues no es seguro si el plazo de 20 días es el que tiene el Gobierno para preparar la respuesta o si se refiere sólo al supuesto de que el Gobierno declare no haber lugar a contestar. Ahora bien, la ausencia de otra disposición más directa en el Reglamento conduce a la conclusión de que al precepto ha de dársele un alcance general y que, por tanto, veinte días es el plazo mínimo que debe mediar hasta la exposición de la pregunta. Esta interpretación es, además, la vigente en la práctica. Por otro lado, puede estimarse que dicho plazo resulta algo largo, sobre todo si se le compara con el establecido en otros Parlamentos (19).

En cambio, resulta plausible la regulación de las intervenciones para la explicación de las preguntas, ya que se ha respetado el principio de brevedad y celeridad que debe informar este procedimiento. Concretamente, el art. 132 establece: "La distribución del tiempo en las sesiones será la si -

(19) El art. 156.2 del Proyecto contiene una regulación más clara de este punto y la previsión de preguntas de carácter urgente: "Las preguntas no podrán ser incluidas en el Orden del día hasta transcurridas dos semanas desde la fecha de presentación. No obstante lo anterior, podrá solicitarse, por razón de urgencia, la formulación de preguntas sin necesidad de respetar dicho plazo, pero siempre con un intervalo mínimo de veinticuatro horas desde su presentación. La urgencia deberá ser reconocida por el Gobierno".

guiente: cinco minutos para la formulación del ruego o pregunta por los interesados, cinco minutos para la contestación al mismo, dos minutos de réplica y dos minutos de dúplica" (20).

De otro lado, el Gobierno no queda desprotegido frente a preguntas inoportunas o extemporáneas. El art. 131.3, antes transcrito, le faculta para declarar que no puede contestar, indicando el motivo, o para aplazar la respuesta (21).

#### b) Valoración de las preguntas orales

El número de preguntas expuestas durante 1978 fue de 47 (22). Si se tiene en cuenta que en el Senado no existen las preguntas en Comisión puede considerarse bajo el resultado alcanzado (23). Estimamos que en esta situación han influido las mismas causas que en el Congreso de los Diputados, antes expuestos. Por eso, evitamos aquí su repetición.

(20) Esta misma regulación se mantiene en el art. 159.2 del Proyecto. El - apartado 1 de este artículo prescribe que las preguntas se han de formular desde el escaño, impidiendo de esta forma el uso de la tribuna.

(21) El art. 158 del Proyecto establece: "1. El Gobierno puede declarar no haber lugar a contestar, razonando el motivo. Si declara que debe aplazar la respuesta señalará el día, dentro del plazo de un mes, en que es té dispuesto a responder. 2. Si el autor de la pregunta no estuviese - presente cuando el Gobierno se dispusiese a responder podrá entenderse que ha renunciado a la pregunta."

(22) Fuente: datos obtenidos a partir de la Memoria del Senado. Legislatura 1977-79, publicada por la Secretaría General de la Cámara. Madrid, 1979.

(23) El Proyecto de Reglamento (art. 161) contiene una previsión de las preguntas en Comisión para el caso de que así lo pida el Senador interrogante. En tal supuesto el ruego o pregunta se inscribe en el Orden del día de la primera sesión de la Comisión, una vez transcurridos dos semanas desde su presentación.

c) Preguntas escritas

También el R.S. prevé la formulación de preguntas escritas. Así, el art. 129.2 establece que "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 abrán de contestarse mediante la inserción de la respuesta en el mismo boletín, dentro de los quince días siguientes".

Como puede verse, el plazo que se configura para contestar es más reducido que el de las preguntas orales (24).

En cuanto al resultado de las preguntas escritas, merece destacarse que, al igual que ocurre en el Congreso, han sido mucho más utilizadas que las orales. Así, durante 1978 se publicaron 166 preguntas, de las cuales la inmersa mayoría recibieron respuesta del Gobierno. <sup>(25)</sup> Sólo 21 no fueron contestadas, debiendo añadirse que alguna de éstas se vieron afectadas por la disolución de las Cortes de 1 de Enero de 1979.

Por otro lado, los Departamentos ministeriales más interrogados fueron el de Educación y Ciencia (27 preguntas), seguido del de Obras Públicas y Urbanismo (20), Sanidad y Seguridad Social (19) y Agricultura (18).

(24) El art. 160.1 del Proyecto establece un plazo de veinte días para la contestación a contar desde la publicación de la pregunta. Por su parte el art. 160.2 añade: "Si el Gobierno no hace llegar la respuesta en el plazo previsto en el apartado precedente, el Presidente del Senado, a petición del interrogante, pondrá sin más la pregunta en el Orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente".

(25) Datos obtenidos a partir de la Memoria del Senado, cit.

1. Estados Unidos.

En ninguna de las dos Cámaras norteamericanas existen preguntas e interpelaciones, siendo debida su ausencia, como expresa ZINN, al principio de separación de poderes del constitucionalismo de dicho país y a su prohibición expresa de que los miembros del Gobierno sean admitidos en ninguna de las Cámaras (1). Como los ministros no pueden comparecer ante el Congreso no tiene sentido que se les dirijan preguntas.

A pesar de las propuestas que se han dado para la introducción de question time en los EE.UU., estas nunca han tenido éxito y, por otro lado, como indica G. GALLOWAY, si se llegara a establecer este procedimiento nunca tendría la misma eficacia que en Inglaterra o en otros sistemas parlamentarios, - debido a la inexistencia de sanciones del Parlamento sobre el ejecutivo, esto es, al hecho de no necesitar este último la confianza parlamentaria para gobernar (2).

2. Países nórdicos

Los Parlamentos nórdicos conocen tanto las preguntas como las interpelaciones, pero en su conjunto, como señala DESFEUILLES, juegan un papel menos importante que en otros sistemas parlamentarios. En cambio, existen otros procedimientos de inspección más desarrollados (3).

(1) Vid. Il controllo sull' esecutivo da parte del Congresso degli Stati Uniti d'America, en Bolletino informazioni costituzionali e parlamentare, 1967 n° 1, p. 101 y ss.

(2) Vid. The legislative Process in Congress. Thomas y Crowell Company, Nueva York 1964, p. 444 y ss.

(3) Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques L.G.D.J. Paris 1973, p. 10

Concretamente, en Dinamarca y Noruega las preguntas fueron introducidas tras la segunda guerra mundial siguiendo el modelo británico (4). En Suecia existían con anterioridad. En este último país el Reglamento del Riksdag establece en su Capítulo VI, art. 2º que toda pregunta debe referirse a un tema determinado, no pudiendo intervenir durante su exposición más que el interrogante y el ministro afectado. Un espacio de tiempo para la exposición de preguntas se reserva dos veces por semana. Entre el depósito de la pregunta y su inclusión en el Orden del día debe medir un plazo mínimo de seis días (5). dos tiempos para su exposición oral y para la contestación son muy breves: no más de tres minutos para la primera intervención de cada uno de los oradores, no más de dos minutos para la segunda y no más de un minuto para las siguientes.

### 3. Parlamento Europeo

Como testimonio del uso generalizado de las preguntas en el panorama parlamentario, procede hacer también una referencia a su regulación en el Parlamento de la C.E.E. (6).

Comencemos por señalar que el art. 140.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad preveía ya la formulación de preguntas a la Comisión.

Actualmente, el Reglamento del Parlamento comunitario de 1976 (7) dedica su capítulo XI, con cinco largos y prolijos artículos, al tema de las preguntas.

(4) V. R. FUSILIER Les monarchies parlementaires, Les éditions ouvrières, 1960, p. 269 y 331.

(5) Fuente: Lois organiques de la Suède. Publicación del Riksdag. Estocolmo 1975.

(6) Sobre este tema puede verse V. HERMAN y J. LODGE. The European Parliament and the European Community. Macmillan Press. 1978. p. 56 y ss.; H. MANZANARE El Parlamento Europeo I.E.P. Madrid 1967, p. 201; P. GINESTET Le Parlement Européen. P.U.F. París 1970 p. 111 y ss.  
J. FITZMAURICE The European Parliament. Saxon House s.F. p. 10 y 24; Studi Parmensi vol XXIII, Le interrogazioni al Parlamento Europeo, Giuffrè, Milán 1978, donde figuran diversas colaboraciones sobre las preguntas en dicha institución; C. ROMANELLI GRIMALDI, Il Parlamento Europeo, Cedam, Padova 1977, p. 305 y ss.

(7) Fuente: Informations Constitutionnelles et Parlementaires nº 109, 1977

Se distinguen preguntas escritas y preguntas orales. Dentro de estas últimas se diferencian las preguntas con debate y las sin debate. Las preguntas con debate son producto de una clara influencia de la figura con el mismo nombre existente en las Cámaras francesas. De hecho, como indica E. VINCI estas preguntas se equiparan a la interpelación (8). A su vez, las preguntas orales sin debate tienen dos vías para manifestarse.

Las preguntas pueden formularse por todo miembro y dirigirse a la Comisión, al Consejo o a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la cooperación política. De esta forma tienen la peculiaridad de afectar a varios sujetos, a diferencia de lo que suele ocurrir en el parlamentarismo <sup>clásico</sup> donde no cabe otro destinatario que el Gobierno.

El plazo para responder a las preguntas escritas es de un mes para la Comisión, y de dos meses para los restantes órganos. Se publican en el Diario Oficial de las Comunidades juntamente con la respuesta correspondiente, pero si ésta no llega dentro del plazo reglamentario se publican independientemente, precisamente para llamar la atención sobre el incumplimiento de esta obligación.

Respecto de las preguntas orales sin debate caben dos procedimientos. Por un lado, el del art. 46 que establece una reserva de media jornada como máximo durante cada período de sesiones. No obstante, la Mesa puede decidir la transformación de estas preguntas en escritas o en orales siguiendo la vía del art. 47 bis. En cualquier caso, si se sigue el primer procedimiento, el interrogante dispone de diez minutos para exponer su pregunta. Después debe responder sucintamente un miembro de la institución afectada y, cuando ésta es la Comisión, el parlamentario puede formular una o dos preguntas suplementarias.

El segundo procedimiento, previsto en el art. 47 bis del Reglamento, consiste en la formalización del question time. Este procedimiento fue introducido en 1971 y ha tenido el mérito de establecer un contacto más cercano del Parlamento con el Consejo y la Comisión de las Comunidades (9). Concretamente, esta modalidad supone la reserva de una hora y media como máximo durante la segunda y tercera sesión de cada período de sesiones. En cada uno de estos períodos, cada parlamentario no puede presentar más que una sola pregunta respectivamente a

(8) Les questions parlementaires dans l'expérience du Parlement Européen en Studi Parmensi ob. cit. p. 501 y ss.

la Comisión, al Consejo y a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el cuadro de la cooperación política. Estas preguntas se presentan por escrito dirigido al Presidente, quien decide sobre su admisión, fija el orden de su exposición y su agrupación.

Respecto al resultado de las preguntas en la Cámara europea, debe señalarse que su número ha estado en continuo aumento y que el tiempo reservado a las mismas es más importante que el reservado a la adopción de informes, esto es a la actividad consultiva de dicha Asamblea. (10)

De otra parte, ha de tenerse en cuenta que el significado de las preguntas no es el mismo que tienen dentro de los sistemas parlamentarios, dada la ausencia de una relación de confianza Parlamento-Gobierno en la Comunidad Europea. Por eso, las preguntas no se utilizan en la misma medida que en los Parlamentos nacionales como medios de oposición y crítica. En este sentido ROMANELLI señala que las preguntas actúan sustancialmente en el Parlamento europeo como actos de información, con una capacidad muy limitada para expresar juicios políticos (11)

(9) De hecho esta vía es mucho más utilizada que la del artículo 46, y por eso puede considerársela como la ordinaria. Así, en el período 1976-77 se tramitaron 314 preguntas al amparo del art. 47 bis frente a sólo 9 por la vía del art. 46.

(10) Debe recordarse que el Parlamento Europeo no tiene competencia legislativa. No obstante, su dictamen es obligatorio en una serie importante de supuestos. Por eso hablamos de su función consultiva.

(11) Vid. ob. cit. p. 313 y ss. Por su parte HERMAN Y LODGE han señalado que una de las causas que resta eficacia a las preguntas en el Parlamento europeo es el hecho de que el sujeto interrogado trata de eludir una respuesta trasladando la cuestión a la competencia de las autoridades nacionales. Vid. ob. cit. pág. 57. Sobre este tema puede verse también la colaboración de E. VINCI en Studi parmensi ob. cit. p. 507.

P A R T E   T E R C E R A

INTERPELACIONES

### 1. Concepto y objeto

Una aproximación a lo que ha de entenderse por interpelación la encontramos en el art. 154.1 del Reglamento del Senado italiano, que establece: "La interpelación consiste en la pregunta al Gobierno sobre los motivos o propósitos de su conducta, sobre cuestiones de particular relieve o de carácter general".

En efecto, las interpelaciones son preguntas que versan - o que deben versar - sobre temas de especial trascendencia política. El precepto transcrito pone de relieve dos cosas: que se trata de una pregunta y que su objeto deber ser los motivos de la conducta del Gobierno o cuestiones de particular relieve o de carácter general.

No puede sorprender que se hable de pregunta, pues entre las preguntas - parlamentarias en sentido estricto y las interpelaciones hay, como dice MAWZELLA, una diferencia sólo cuantitativa (1). Ambos procedimientos tienen un tronco histórico común que, andando el tiempo, y como recuerda MICELI, se fue bifurcando - hasta dar lugar a estas dos figuras. Concretamente, este último autor engloba bajo la rúbrica genérica del derecho de interpelación a las preguntas y a las interpelaciones propiamente dichas (2). Ambas son, pues, manifestaciones del fenómeno interrogatorio parlamentario.

Adelantándonos a lo que se dirá posteriormente, puede aventurarse una definición de las interpelaciones, obtenida de las disposiciones reglamentarias y de la práctica existente en la mayoría de los países: son preguntas especiales di-

(1) V. Interrogazione e interpellanza, Enciclopedia del Diritto XXII, Giuffré Editore, Milán 1972, p. 425 y ss.

(2) Il diritto d'interpellanza, Società Editrice Libraria, Milán 1908

rigidas al Gobierno y debidas a uno o varios parlamentarios, que versan sobre materias de carácter general o de particular relieve político y que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente, puede terminarse por la votación de una moción en la que la Cámara fija su postura respecto al asunto debatido.

Es obvio que esta definición no tiene un reflejo exacto en todos los países. No obstante, creemos que sintetiza los rasgos básicos observados en su mayor parte.

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 del fenómeno interrogatorio parlamentario y, por eso, debe reservarse para las cuestiones importantes. Las interpelaciones implican lógicamente cuestiones más genéricas, más amplias, y se relacionan más directamente con la médula de alguna política gubernamental.

Junto a lo anterior, hay también hechos concretos y determinados que pueden ser objeto de interpelaciones. Nos referimos a aquellas materias que, aún 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.

En definitiva, el objeto de las interpelaciones puede consistir en cuestiones generales relacionadas con alguna política o actuación básica del Gobierno o en alguna cuestión concreta pero de acentuada relevancia.

## 2. Diferencia con las preguntas

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 cuando corresponde uno u otro procedimiento. Así, puntos concretos de la actividad administrativa que normalmente sólo requerirían una pregunta para su esclarecimiento, pueden adquirir en contacto con determinados hechos una mayor dimensión que justifique el empleo de la interpelación. De otra parte, no siempre es fácil decidir lo que afecta a la política del Gobierno o de un Ministerio. No hay, pues, límites definidos y tajantes entre preguntas e interpelaciones, sino, antes bien, límites de carácter fluyente y elástico.

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, como dice MOURAUX, muchas veces los parlamentarios utilizan esta vía en lugar de la de las preguntas porque electoralmente les parece más provechoso (3). Esto es lo que ha hecho plantear el tema de la introducción de un juicio de admisibilidad, al que posteriormente se hará referencia.

(3) Vid. Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, Bibliothèque de l'Institut Belge de Science Politique, Les éditions de la Librairie encyclopedique, S.P.R.L, Bruselas, 1957, p. 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. Con ello se coincide sustancialmente con nuestra teoría, antes expuesta.

### 3. Su finalidad

Por otro lado, el fin de las interpelaciones al igual que el de las preguntas, es la de 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 GWIDZ 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".(4)

### 4. Sujetos activo y pasivo

El sujeto activo de las interpelaciones presenta una peculiaridad frente al de las preguntas, pues así como este último puede ser un parlamentario individual, en aquél, en cambio, se exige algunas veces un número plural. En determinados países la interpelación debe ser presentada por varios diputados, nunca por uno solo. Tal es el caso del Bundestag alemán, donde se exige treinta firmas de presentación, y del Consejo Nacional austriaco, donde se requieren cinco firmas. Pero, en general, las interpelaciones son una figura de carácter individual. Tal es lo que ocurre en España, Italia, Bélgica, Francia, Suecia, etc (5)

(4) Le interpellanze, en Bolletino de Informazioni Costituzionali e Parlamentari, nº 2 y 3. Secretariato Generale Camera dei Deputati, Roma, 1964.

(5) Incluso hay casos en que se establece expresamente que no pueden ser presentados por más de un miembro de la Cámara. Tal es lo que ocurre en el art. 74.2 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga.

El sujeto pasivo, debe ser el Gobierno o algún ministro. No presenta, por eso, diferencias respecto al de las preguntas, a donde nos remitimos para mayor ampliación.

## 5. Forma. Debate

Normalmente la formulación de interpelaciones requiere un preaviso son expresión del tema o cuestión sobre el que se desea interpelar al Gobierno. - Ello permite que el Ministro afectado se documente debidamente para poder responder.

Hay dos sistemas esenciales para la fijación ad momento en que debe exponerse la interpelación (fuera de los casos en que el Gobierno ha de responder el día en que la reciba): en unos casos, en los que el Reglamento no impone dar una respuesta dentro de un cierto tiempo, la fecha es fijada de común acuerdo entre el Parlamento y el Gobierno. Tal es lo que ocurre en Italia y en los Países Bajos. En otros casos, el Reglamento dispone que la respuesta debe darse dentro de un plazo. Así en Alemania y Austria.

Lo más característico de la exposición de las interpelaciones es que provocan un debate en el que pueden intervenir diversos parlamentarios. Así, para AMELLER uno de los rasgos esenciales de las interpelaciones es que abren un debate general (6).

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 Cámara. 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 (7). Por su parte, la doctrina suele incluir

(6) Parlements, Union interparlamentaire, París 1966, p. 333

(7) 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 - del Senado italiano, de 1883. Fuente: MOREAU y DOLPECH Les Reglements des Assemblées Legislatives, 2 vols. Giard y Brière, París 1906

el debate como uno de los rasgos definitorios de las interpelaciones. Tal es el caso de FRIEDRICH (8), PEREZ SERRANO (9), y GWIDZ(10), por poner unos ejemplos. La misma conclusión se obtiene, si no de todos, al menos de la mayoría de los Reglamentos europeos vigentes.

La existencia de este debate se corresponde con la importancia que debe tener el tema objeto de la interpelación. De la misma forma que el interés limitado de las preguntas no aconseja otras intervenciones que la del diputado interrogante, en el caso de las interpelaciones la relevancia de la materia tratada suele provocar el deseo de otros diputados o Grupos parlamentarios de expresar su posición al respecto, y de ahí que resulte lógico que puedan darse - otros turnos de palabra.

De otra parte, las interpelaciones no admiten otro lugar de exposición que los Plenos de las Cámaras. Así como las preguntas pueden formularse en algunos países 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, deben limitarse al tratamiento de cuestiones técnicas o de importancia secundaria.

(8) Gobierno constitucional y democracia II, Instituto Estudios Políticos, Madrid 1975. pp. 152 y ss.

(9) Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid 1976, p. 813 y ss.

(10) ob. cit. Concretamente, este autor señala que en general pueden distinguirse las fases siguientes: lectura o explicación de la interpelación; respuesta de un miembro del Gobierno; eventuales aclaraciones del interpelante; - intervención de otros parlamentarios e intervención final del interpelante.

## 6. Terminación

En algunos países las interpelaciones pueden determinar 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 este es un rasgo que en los casos en que aparece, diferencia a las preguntas y a las interpelaciones, dotando a éstas de un mayor vigor y poder de fiscalización.

Dentro del parlamentarismo clásico, estas mociones subsiguientes a interpelaciones servían de vehículo de expresión de la confianza parlamentaria. Así, en la III República Francesa, en Bélgica y en Dinamarca la aprobación de una moción contraria a la postura gubernamental determinaba o determina la caída del ministro afectado.

En cambio, la racionalización del parlamentarismo más reciente ha comportado que la exigencia de la responsabilidad política del Gabinete sólo pueda 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 sólo cuando se aprueban estas concretas decisiones. Tal es el caso de Italia República Federal Alemana, España etc. Por consiguiente la simple aprobación de una moción sucesiva a una interpelación, que resulte contraria a la postura del Gobierno, no implica que éste tenga que dimitir.

## 7. Juicio de admisibilidad

Una cuestión importante es la de si debe haber un control interno de las Cámaras para asegurar que las preguntas e interpelaciones que se presenten por los parlamentarios respondan a los rasgos definatorios de una y otra figura.

BUCCISANO ha escrito que los Presidentes de las Cámaras ejercitan un "control de tipicidad" de las preguntas e interpelaciones formuladas (11). Los Reglamentos establecen los elementos estructurales de ambos procedimientos: las preguntas recaen sobre aspectos de la Administración Pública, mientras que las interpelaciones afectan a aspectos determinados de la política del Gobierno. El poder presidencial serviría para comprobar en cada caso la adecuación al modelo respectivo.

Esta autora señala que, aunque en la práctica no siempre es fácil distinguir entre lo que afecta a la administración y a la política, esto no significa que la diferencia entre las preguntas e interpelaciones haya perdido su valor. Al contrario, exigencias de economía del trabajo parlamentario justifican el mantenimiento de la distinción entre estos dos instrumentos. Por eso, -añade- los Presidentes de las Asambleas, en cuanto garantes del buen funcionamiento de las Cámaras, deben evitar su uso indiscriminado. En este sentido no deben admitir las preguntas que no se ajusten al esquema fijado en los Reglamentos respectivos y rechazar la consideración de interpelación a las demandas que deban ser calificadas de preguntas en razón de su interés concreto.

Más allá de este control puramente formal y cuantitativo, otros autores, como AMATO, han defendido un control de las preguntas e interpelaciones basado en un parámetro de constitucionalidad (12). Según este autor, la regulación reglamentaria de estos mecanismos, relativa a sus aspectos procedimentales, no significa que falte una disciplina sustantiva. Hay un presupuesto constitucional responsabilidad del Gobierno, en torno al cual deben girar preguntas e interpelaciones. Su extralimitación determina un ejercicio ilegítimo de las atribuciones parlamentarias. Por eso, no es sólo que el Gobierno pueda no responder sino que debe haber un mecanismo preventivo contra ese ejercicio ilegítimo, que haga innecesario que el Gobierno ejercite su facultad de no responder.

(11) V. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare, Giuffré Editore, - Milán 1969, p. 102 y ss.

(12) V. L'ispezione política del Parlamento, Giuffré Editore, Milán 1968, p. 87 y ss.

En este sentido AMATO defiende que los Presidentes de las Cámaras tienen el poder de resolver cuestiones preliminares de fondo y que este poder tiene como parámetro no sólo el Reglamento parlamentario sino también la Constitución y las leyes (13). A este respecto señala como ejemplos del poder presidencial de resolver cuestiones previas, la facultad de admitir enmiendas, cuestiones incidentales etc. Asimismo manifiesta diversos casos en los que los Presidentes de las Cámaras vienen obligados a hacer observar disposiciones de la Constitución (rechazo de Propositiones de ley de iniciativa popular sin el número suficiente de firmas etc). Por ello, no se ve ningún inconveniente en que el mismo poder de verificación y el mismo parámetro se apliquen a las preguntas e interpelaciones: los Presidentes pueden declarar inadmisibles estos instrumentos cuando no resulten ajustados a las normas de corrección constitucional. Además, esto es diferente y no excluye la facultad del propio Gobierno de oponerse a la contestación de preguntas e interpelaciones, no por inadecuación a una norma de corrección constitucional, sino por valoraciones de fondo. Así pues, el poder de los Presidentes es independiente de la facultad gubernamental referida.

Nosotros estimamos plausible la tesis de AMATO. En relación a España es indudable que entre las facultades de los Presidentes de las Cámaras de cumplir y hacer cumplir los Reglamentos (art. 23 del Reglamento Congreso de los Diputados y art. 28.11 del Reglamento del Senado) se encuentra la de calificar los escritos de presentación de preguntas e interpelaciones a la vista de los conceptos reglamentarios de uno y otro instituto. Por ello es posible y ajustado a Derecho que lo que se pretende tramitar como interpelación <sup>sea</sup> reconducido a la vía de las preguntas cuando así parezca aconsejarlo su objeto. Los precedentes italianos y el art. 75 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga- por citar unos ejemplos- vienen a confirmar esta tesis (14). Otra cuestión distinta es que el ejercicio de esta facultad presidencial deba usarse con estricta moderación y sólo en los casos en que sea evidente la inadecuación de la vía propuesta por el parlamentario.

(13) V. ob. cit. p. 92 y ss. MANZELLA se muestra también partidario de la tesis de AMATO: v. Interrogazione e interpellanza ob. cit. p. 409.

Pero es que, además, cabe también en nuestro sistema un control por razones de fondo de las solicitudes de preguntas e interpelaciones. Junto a las razones alegadas por AMATO, debe recordarse cómo en el Parlamento británico son diversos los supuestos de inadmisibilidad de preguntas por cuestiones de fondo (15) Esto demuestra que la existencia de un parlamentarismo profundamente democrático en modo alguno excluye un control por razones sustantivas. Por eso, si se planteasen interpelaciones y preguntas sobre temas objeto de la competencia exclusiva de Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial -por sólo poner unos ejemplos- la declaración de su inadmisión por parte de la Presidencia o de la Mesa respectiva sería una decisión enteramente legítima.

(15) Vease el número 4 del Capítulo de las preguntas en Gran Bretaña.

No existen interpelaciones en el Parlamento británico. No obstante, las mociones de aplazamiento brindan la oportunidad de debatir cualquier materia con mayor extensión y profundidad que la que proporciona el question time. Y en este sentido puede decirse, siguiendo a FELLOWES, que cumplen un papel equivalente (1). No obstante existe una diferencia básica entre el sistema inglés y el continental, pues en el primero es la propia moción, expresando una opinión, la que provoca el debate, mientras que en el segundo la moción u orden del día no es más que una consecuencia eventual del debate. En Inglaterra, como veremos posteriormente, lo que hace el proponente de la moción es plantear un tema de discusión.

Dentro del sistema británico merece destacarse la existencia de dos modalidades de moción. Por un lado, la motion of the adjournment of the House for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, prevista en el Standing Order nº 9 para discutir una materia específica e importante que tenga carácter urgente. El proponente debe obtener la autorización del Speaker y la venia de la Cámara. El debate de la moción se efectúa al día siguiente al comienzo de los asuntos de interés público, salvo que el Speaker considere el asunto suficientemente urgente, en cuyo caso se puede exponer en el mismo día a las 19 horas. Por otro lado, las mociones de aplazamiento, reguladas en la Standing Order nº 1, proporcionan la oportunidad de discutir una materia todos los días a las 22 horas, al concluirse el examen de los asuntos públicos. Las cuestiones que pueden ser debatidas a través de estas mociones son seleccionadas por sorteo semanal, excepto las correspondientes a los jueves, donde la decisión corresponde al juicio personal del Speaker (2).

(1) Vid. L'etendue du contrôle de l'action gouvernementale par les Parlements, en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 1960, nº 44, p. 201

(2) Cfr. ERSKINE MAY, Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, cit. pp. 284 y 361; también V. JENNINGS, Parliament, cit. p. 11 y ss.

## 1. Desarrollo histórico de las interpelaciones

Según DUGUIT las interpelaciones tienen en Francia su primer antecedente en la ley Constitucional de 1791 (art. 10, Capítulo III, Título III) donde se disponía: "Los ministros del Rey tendrán entrada en la Asamblea Nacional legislativa.....Serán escuchados.....cuando sean requeridos para dar explicaciones" (1) Desaparecidas a raíz de la Constitución del año III, reaparecen con la Monarquía de Julio. En 1852 son de nuevo suprimidas, debiéndose esperar a 1869 para verlas restablecidas (2). Su consolidación se efectuó por el art. 4.1 de la Ley de 13 de Marzo de 1873, en el que se establecía que las interpelaciones podían dirigirse a los ministros, pero no al Presidente de la República. Puede fácilmente colegirse de lo anterior y de lo que después se estudia que las interpelaciones coinciden con la existencia de un parlamentarismo más libre y desarrollado. Su desaparición coincide con los momentos de retroceso o crisis en el constitucionalismo galo.

### a) La Tercera República

Durante la III República los rasgos de las interpelaciones fueron los siguientes: podían presentarse por cualquier parlamentario, mediante escrito dirigido al Presidente de la Cámara respectiva. Dicho escrito servía para explicar sumariamente el objeto de las interpelaciones. Tras su anuncio, era la propia Cámara quien debía fijar la fecha para su explanación. Esta fijación debía hacerse sin debate a fin de que no se abriera una discusión anticipada de la interpelación. Las interpelaciones que versasen sobre política interior podían ser aplazadas durante un mes como máximo, las que afectasen a la política exterior podían -

(1) Traité du Droit Constitunnel, IV. Paris 1924 p. 382 y ss.

(2) Según PIERRE, Traité de Droit Politique electoral et parlementaire, 5ª Edición. Paris, p. 790. El derecho de interpelación fue ampliamente usado tanto a partir de 1831 como a partir de 1848.

ser aplazadas indefinidamente.

La discusión de las interpelaciones, recuerda PIERRE, podía tener lugar inmediatamente después de un depósito, si la Cámara lo autorizaba, pero era costumbre no hacerlo sin haber oído previamente al ministro afectado.

Respecto a su discusión debe indicarse que el autor de la interpelación era el primero en hacer uso de la palabra. Seguidamente, respondía el ministro afectado, que iniciaba así un debate en el que todos los ministros y los miembros de la Cámara podían intervenir, debate que terminaba por el voto de un orden del día -puro y simple o motivado- a través del cual la Asamblea daba a conocer su opinión.

Según BARTHELEMY y DUEZ la falta de límites en la exposición de las interpelaciones originó una incontinencia verbal y el consiguiente desprestigio del sistema parlamentario (3). De otra parte, la votación de los órdenes del día frecuentemente en sentido adverso al ministro interpelado, provocó una continua inestabilidad gubernamental. Se consideraba que estas votaciones negativas equivalían a una negación de la confianza parlamentaria, que determinaba la caída del ministro afectado. Como dice REDSLOB, esta situación se debía a la existencia de un Parlamento sin grupos firmes y disciplinados, donde la decisión sobre la postura que debía adoptarse quedaba por entero al arbitrio del parlamentario individual (4). En definitiva, se trataba de un estado de cosas enteramente diferente al de nuestros días, donde se ha alcanzado la situación opuesta al doblegar por completo las posiciones individuales en beneficio de un predominio absoluto de los grupos y, más concretamente, de su núcleo de dirigentes.

#### b) La Cuarta República

El estudio de las interpelaciones en el sistema parlamentario de la IV

(3) Vid. Traité élémentaire de Droit Constitutionnel Dalloz, Paris, 1926, p. 609 y ss.

(4) Vid. Le régime parlementaire, Marcel Giard, Paris, 1924, p. 212 y ss.

República exige una referencia separada a la Asamblea Nacional y al Consejo de la República.

En la Cámara baja, y al igual que en la fase precedente, las interpelaciones podían ser presentadas por cualquier diputado, por escrito dirigido al Presidente y dando una breve explicación de su objeto. Respecto a la fecha de su debate, debe indicarse que correspondía presentar una propuesta a la Conferencia de Presidentes, a menos que el Gobierno y el interpelante hubiesen llegado directamente a un acuerdo al respecto. Pero, tanto en un caso como en el otro debía hacerse su ratificación por la Asamblea. Por otro lado, cincuenta diputados podían exigir la fijación inmediata de la fecha (5)

Había un debate especial, con turnos limitados, para la fijación de la fecha de defensa de la interpelación,<sup>que</sup> era aprovechado en ocasiones para discutir sobre el fondo del asunto, hasta el punto que algunos interpelantes se satisfacían con esta deliberación previa. Cuando la interpelación encerraba una cuestión política de actualidad, la Cámara podía aceptar sin más que la petición fue se tomada en consideración y que la interpelación se desarrollase acto seguido.

Era posible la acumulación de interpelaciones para su explanación en un solo acto cuando versaban sobre el mismo objeto, lo que solía ocurrir en las - interpelaciones sobre asuntos de gran interés.

En cuanto al debate debe señalarse que tras la exposición del o de los interpelantes el Gobierno podía contestar (haciéndolo tras cada interpelante, tras un grupo de estos o al final de todos). Posteriormente, se abría una discusión general en la que todos los diputados podían intervenir.

Las conclusiones del debate se adoptaban mediante la votación de mociones

(5) Vid. para lo que sigue sobre este período D.W.S. LIDDERDALE, Le Parlement Français, Librairie Armand Colin, Paris 1954, p. 249 y ss.

u órdenes del día. Los órdenes del día puros y simples, que tenían prioridad para su votación, significaban que se cerraba el trámite pasando al siguiente punto del orden del día. Su aprobación implicaba que todos los demás quedaban rechazados, sin necesidad de votarse. Los órdenes del día motivados servían para expresar una opinión, que podía ser de confianza o de desconfianza respecto al Gobierno, pero también para instar la adopción de ciertas medidas o una actuación en un sentido determinado (6). En caso de presentarse varios órdenes de día la Asamblea fijaba el orden en que debían votarse, en la consideración de - que la aprobación de uno de ellos implicaba el rechazo de los no discutidos.

Respecto al Consejo de la República - segunda Cámara que vino a ocupar el lugar del anterior Senado - debe señalarse que al dejar de ser el Gobierno responsable ante la misma, se consideró que no era aconsejable mantener las interpelaciones, que podían cerrarse con un orden del día expresando la confianza o desconfianza de la Cámara respecto al Gobierno. Fue entonces cuando nació la pregunta oral con debate que durante sus dos primeros años de vida no fue - otra cosa que una interpelación sin posible votación de moción u orden del día. En 1949 se consideró que la votación de una moción era posible porque no tenía que implicar necesariamente una manifestación de confianza o de censura al Gobierno y que, por otra parte, era un derecho tradicional de toda Asamblea parlamentaria. Fue entonces cuando se modificó el Reglamento del Consejo de la República para restablecer este trámite, si bien evitando la expresión "orden del día" y empleando en su lugar la de "resolución". En definitiva, sólo un matiz terminológico diferenciaba a las interpelaciones de estas preguntas orales con debate.

(6) Un ejemplo de esto último es la siguiente moción: "La Asamblea nacional - constituyente, saludando el esfuerzo realizado por todos los Franceses, Musulmanes y Europeos para la expansión material y moral de Argelia; saludando a los heroicos combatientes del ejército francés de Africa, estrechamente unidos, cualquiera que fuese su origen, en su ardiente amor a Francia; uniendo en una misma preocupación la suerte material y moral de las poblaciones europeas y musulmanas de Argelia; y tomando nota de las declaraciones del Sr. Ministro del Interior; expresa confianza al Gobierno para depositar en el más breve plazo un proyecto de ley organizando el Estatuto de Argelia, que permitirá a todos realizar con un mismo sentimiento el destino de la comunidad francesa; y pasa al orden del día" Fuente: LIDDERDALE, ob. cit. p. 253.

## 2. Situación actual. Introducción.

Es sabido que una de las más importantes características del sistema político establecido por la Constitución francesa de 1958 es el cercenamiento de las atribuciones parlamentarias: se limita la reserva de ley, se restringe a seis el número de Comisiones permanentes en cada Cámara, se otorga al Gobierno un poder decisivo en la formación del orden del día, se impide la iniciativa parlamentaria que comporte aumento de gastos, etc.

Este recorte de los poderes de las Cámaras se reflejó también en el tema de las interpelaciones. El silencio que sobre este punto guardaba la Constitución fue interpretado en sentido contrario a su mantenimiento (7). En su lugar, se generalizó a ambas Cámaras el procedimiento de las preguntas orales con debate, surgido en el seno del anterior Consejo de la República.

En el Senado se adoptó un texto disponiendo que en ciertos casos, en los que el Gobierno decidiría, podía presentarse una propuesta de resolución en una y otra Cámara. Sin embargo, el Consejo Constitucional, a instancia del Primer Ministro, estimó inconstitucional esta posibilidad y tuvo que suprimirse. A partir de ese momento, estas preguntas seguían permitiendo un debate pero, en cambio, no podían finalizar con una moción, quedando así como una figura un tanto incoherente, intermedia entre las preguntas y las interpelaciones, entendidas en sus rasgos clásicos.

## 3. Asamblea Nacional

En cuanto a su regulación, debe indicarse que el Reglamento de la Asamblea Nacional solo dedica un artículo (el 135) a las preguntas orales con deba-

(7) Según DEBRE la función parlamentaria de control del Gobierno debía tener bajo la Constitución de 1958 un sentido excepcional, limitada a los casos expresamente previstos en la Constitución, al tiempo que consideraba que las preguntas orales eran suficientes para expresar opiniones propias y críticas al Gobierno. Sobre el debate en torno a la admisión de las interpelaciones puede verse L. HAMON, Une République Présidentielle? Bordas, 1977, p. 131 y ss.

te, el cual, no obstante, aparece incluido en el Capítulo de las preguntas orales, por lo que son de aplicación aquí todas las disposiciones comunes sobre las preguntas (8).

De esta forma, las preguntas con debate pueden presentarse por cualquier diputado, mediante escrito dirigido al Presidente de la Asamblea, que la traslada al Gobierno (art. 133). Se incluyen en una lista especial, de la cual la Conferencia de Presidentes extrae las preguntas que deben incluirse en el orden del día de la sesión semanal reservada prioritariamente a las preguntas parlamentarias.

En cuanto a su exposición, el art. 135 dispone que es el Presidente - quien fija la duración de la intervención del interrogante, pero que ésta no - puede ser inferior a diez minutos ni superior a veinte. Acto seguido, responde el ministro, el cual, no obstante, puede diferir la respuesta anunciando para una de las dos próximas sesiones una comunicación del Gobierno con debate sobre el mismo tema. Tras la respuesta del Ministro, el Presidente organiza el debate a la vista de la lista de oradores inscritos y da la palabra a cada uno de ellos por el tiempo concedido. Tras la intervención del último diputado, se pasa al siguiente punto del orden del día, sin posibilidad de votar ninguna moción o resolución.

#### 4. Senado.

Por su parte, el Reglamento del Senado es más prolijo en la regulación de las preguntas con debate al dedicarle cinco artículos (79-83).

(8) Así, pues, para el Reglamento de la Cámara la figura que ahora consideramos no tiene carácter especial, no siendo más que una modalidad de las preguntas. La razón de que nosotros la estudiemos en el Capítulo de las interpellaciones se debe al propósito de tratarla a continuación de sus antecedentes históricos. Es indudable, por lo demás, que las preguntas con debate tienen el elemento deliberativo en común con las interpellaciones, lo que explica también su tratamiento conjunto.

La mayor parte de las veces no se puede hablar de control parlamentario sino de la exposición de la postura de las fuerzas políticas y del Gobierno en relación a tal o cual problema" (10). Al mismo tiempo, estos autores llaman la atención sobre la discriminación que han sufrido las preguntas de la oposición, ya que en proporción a su número han sido menos las incluidas en el Orden del día que las debidas a la mayoría.

(10)V. Le contrôle parlementaire, en Revue de Droit Publique et de la Science Politique, 1973.

Al igual que la Asamblea, cualquier Senador puede plantear una pregunta con debate. Su carácter más político en comparación con las preguntas ordinarias se refleja en que son anunciadas en sesión pública y en que es la propia Cámara quien fija, a propuesta de la Conferencia de Presidentes, la fecha de su exposición (9). Esta puede ser la misma que la de las preguntas ordinarias o bien otra distinta si el Gobierno da su conformidad. Además, y a petición de treinta Senadores, la Cámara puede decidir fijar la fecha de la discusión tan pronto como termine el examen de los proyectos o proposiciones incluidos con prioridad en el Orden del día (art. 80).

En cuanto a su exposición, debe indicarse que está prevista la autorización de la Cámara para la acumulación de preguntas conexas (art. 81). De otra parte, el debate, cuando tiene lugar, se desarrolla en el modo siguiente: treinta minutos para la exposición de la pregunta por parte de su autor, a continuación turno de oradores inscritos que disponen de 20 minutos, pero pudiendo regularse de otro modo por la Conferencia de Presidentes la duración de las intervenciones para asegurar a cada Grupo un tiempo mínimo igual. Finalmente, el Senador interrogante tiene un derecho de prioridad para responder al Gobierno - (art. 82). Tras la intervención del último orador se pasa directamente al siguiente punto del orden del día, sin posible presentación de mociones (art. 83)

##### 5. Juicio crítico de las preguntas con debate

Debe señalarse que esta modalidad de preguntas no ha sido capaz de agilizar y dar dinamismo a las relaciones Parlamento-Gobierno, sin duda por la rigidez con que es aplicada en la práctica. El debate se ha transformado en una sucesión de monólogos, perdiéndose la controversia que debe acompañarles. Como han escrito BIDEGARAY y EMERI "el debate ha sido literalmente escamoteado.

(9) Pour connaitre le Senat, la Documentation Française, París 1975, p. 217

## 1. Desarrollo histórico

Hasta 1889, en defecto de una regulación específica en los Reglamentos, las interpelaciones se desarrollaban por el procedimiento seguido para las mociones de orden. En ese año la Cámara de Representantes introdujo un nuevo artículo en su Reglamento sobre las interpelaciones. Por su parte, el Senado haría lo propio en 1907 (1).

A veces las interpelaciones se cerraban con la votación de un orden del día o moción. Sin embargo, esta práctica no se confirma hasta el año 1935. (2)

Finalmente, debe destacarse que las Cámaras belgas han sido tradicionalmente muy afectas al procedimiento de las interpelaciones, hasta el punto que FUSILIER ha escrito que han tenido más desarrollo que en Francia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Suecia. Esta situación ha podido deberse a que las interpelaciones han constituido el medio clásico de expresar la desconfianza al Gobierno, ya que su debate concluía en ocasiones con un voto de confianza o de censura (3).

## 2. Situación actual. Cámara de Representantes

En ambas Cámaras la interpelación es un derecho reconocido a título individual a cada parlamentario.

(1) V. R. FUSILIER, Les monarchies parlementaires. Les Editions ouvrières. 1960 p. 464.

(2) V. LAMBOTTE en "Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale," Bruselas 1957, p. 44.

(3) P. WIGNY, Droit Constitutionnel II, Bruselas 1952, p. 534-535. J.M. DUFFAU califica de abusiva la utilización de las interpelaciones en las Cámaras belgas. v. Les Reglements des Assemblées parlementaires belges, L.G.D.J. Paris 1977. p. 122.

En el caso de la Cámara de Representantes, el artículo 74.1 de su Reglamento dispone que el diputado que se propone interpelar al Gobierno debe comunicar, por escrito dirigido al Presidente de la Cámara, el objeto de su interpe-  
lación, adjuntando una nota que indique de modo preciso los hechos sobre los -  
que se van a solicitar explicaciones y las principales consideraciones que se  
van a exponer. Nos dice VAN IMPE que aunque el Reglamento habla de Gobierno, en  
la práctica las interpelaciones se dirigen a uno o varios ministros e incluso  
al Primer ministro cuando se trata de un problema que afecta a todo el Gabinete.  
(4).

El Presidente debe dar cuenta a la Cámara de la presentación de la inter-  
pelación. Su exposición es inscrita en el orden del día del martes siguiente,  
normalmente a continuación de otras interpelaciones previamente presentadas. No  
obstante, se prevé la formulación de interpelaciones de carácter urgente, ya -  
que, a petición de cinco diputados, pueden explanarse en día anterior e incluso,  
si el Gobierno presta su conformidad, en la misma sesión en que se presenta la  
petición (art. 74.4 y 6).

Es importante el juicio de admisibilidad que se regula en el art. 75, en  
cuya virtud el Presidente, con el informe favorable de la Conferencia de Presi-  
dentes, puede decidir que una petición de interpelación se transforme en pregun-  
ta escrita u oral. La ratio de esta disposición consiste en evitar que la vía  
de las interpelaciones se utilice para el tratamiento de cuestiones sin excesi-  
va importancia.

Una de las peculiaridades de la exposición de las interpelaciones es que  
puede efectuarse ante el pleno de la Cámara o ante una de las seis Secciones -  
permanentes en que ésta se divide. La decisión corresponde a la propia Cámara  
a propuesta de la Conferencia de Presidentes. En cualquier caso, se trata de  
Sesiones públicas, de las que se publican actas taquigráficas y analíticas  
(art. 21 bis 4).

(4) V. Le régime parlementaire en Belgique, Centre Universitaire de Droit Public  
Bruselas, 1968, p. 171 y ss.

En cuanto a las intervenciones, debe indicarse que la primera es la del propio interpelante, que no puede exceder de media hora. Tras la contestación del Gobierno, pueden hacer uso de la palabra hasta cuatro diputados, comprendiendo al propio interpelante, durante diez minutos cada uno. Si el ministro afectado no interviene de nuevo se cierra la interpelación, sin más turnos que otro del autor, de diez minutos.

Cabe también la acumulación de interpelaciones en un sólo acto, lo que se efectúa cuando están pendientes varias que versen sobre el mismo objeto. En este caso, sólo el autor de la primera interpelación presentada puede hablar durante media hora, mientras que las intervenciones del resto de los interpelantes no pueden exceder de veinte minutos.

Además, es frecuente la presentación de órdenes del día o mociones a raíz de la conclusión de una interpelación, sobre todo cuando el interpelante pertenece a la oposición (5). Pero, entonces, los dirigentes de la mayoría formulan a su vez un orden del día puro y simple, que equivale a una moción de confianza al Gobierno. Como este <sup>último</sup> orden del día tiene una prioridad de derecho -- (art. 76.5) sobre los órdenes del día motivados, se somete prioritariamente a votación, obteniendo lógicamente su aprobación, lo que acarrea el decaimiento de las otras mociones pendientes.

Como muestra del elevado uso de las interpelaciones en esta Cámara, puede señalarse que durante el período 1965-66 se presentaron 92 demandas al efecto, de las cuales 81 se llegaron a debatir. En el período 1966-67, se presentaron 106 y se debatieron 93. Para comprender el alcance de estas cifras debe tenerse en cuenta que la Cámara se compone de 212 miembros (art. 49 de la Constitución).

(5) VAN IMPE, ob. cit. p. 174

### 3. Senado

El procedimiento de las interpelaciones en la Cámara alta es sensiblemente parecido.

Según el art. 33 de su Reglamento, el Senador que desee interpelar al Gobierno debe anunciarlo por escrito ante el Presidente, acompañando una nota en la que se indiquen el objeto de la cuestión o los hechos sobre los que se demandan explicaciones, así como las principales consideraciones que se propone desarrollar. Esta nota, al igual que en la Cámara, tiene por objeto permitir que el Ministro afectado pueda documentarse debidamente.

Su inscripción es hecha al final del orden del día. Además, se prevé que el Senado decida no tramitar una interpelación cuando su objeto tenga un interés puramente privado o local o pueda suponer un perjuicio al interés general. No obstante, esta disposición permanece sin aplicación,<sup>(6)</sup> lo que lógicamente se debe al deseo de no adoptar medidas que puedan parecer una cortapisa de los derechos de los parlamentarios.

Los tiempos de las intervenciones son los mismos que los antes vistos en la Cámara de Representantes. Igualmente, las interpelaciones pueden desarrollarse en Asamblea plenaria o en alguna de las Secciones permanentes.

(6) V. VAN IMPE, ob. cit, p. 173

### 1. Antecedentes

Nos dice MICELI que el derecho de interpelación se practicó a partir de 1848 y durante algunos años sin una normativa que lo regulase, lo que se tradujo en que las interpelaciones eran discutidas en el momento de su presentación (1). Los inconvenientes que se derivaron de tal sistema hicieron poco a poco surgir unas costumbres tendentes a impedirlos, costumbres que sirvieron luego de base para la regulación reglamentaria.

En virtud de esta última se hacía necesario presentar la interpelación mediante escrito dirigido al Presidente. Tras su anuncio por parte de éste, el Gobierno podía consentir que su desenvolvimiento se efectuase en la misma sesión o en la siguiente, o bien podía proponer una fecha más tardía. En este último caso el interpelante podía solicitar de la Cámara que su exposición se efectuase otro día.

El desarrollo de las interpelaciones era muy semejante al vigente en nuestros días: tras la intervención del interpelante, respondía el ministro afectado, y, después, el primero podía declarar las razones por las cuales resultaba o no satisfecho. En este último caso, podía provocar una discusión general mediante la presentación de una moción, a cuyo efecto la Cámara, fijaba una fecha. A raíz de este debate cabía la votación de órdenes del día.

Según el autor antes citado las interpelaciones se desarrollaron en grado importante durante los últimos años del siglo XIX, hasta el punto que se formularon 192 en el año 1889 y 222 en el año 1890.

(1) v. Il diritto d'interpellanza (Separata de la Enciclopedia Giuridica Italiana) Società Editrice Libreria, Milán 1908, p. 49 y ss.

## 2. Situación actual

Tienen los Reglamentos de ambas Cámaras la virtud de definir con mayor o menor precisión lo que debe entenderse por interpelación. Así, el art. 136.2 del Reglamento de la Cámara dispone que "la interpelación consiste en la pregunta, hecha por escrito, sobre los motivos o los propósitos de la conducta del Gobierno, en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política". De esta fórmula se deduce que las interpelaciones no pueden versar sobre hechos o situaciones aisladas, sin gran importancia política. Obsérvese que se requiere que afecte a aspectos de la política del Gobierno, lo que resulta incompatible con su aplicación a cuestiones relacionadas con la actividad cotidiana de la Administración y de sus distintos servicios. Por su parte, el Reglamento del Senado contiene una definición más simple pero, al mismo tiempo, más reveladora del carácter especial de las interpelaciones frente a las preguntas. Dice así su art. 154.1: "La interpelación consiste en la pregunta al Gobierno sobre los motivos o propósitos de su conducta sobre cuestiones de particular relieve e de carácter general". Este último inciso es lo suficientemente expresivo como para ahorrarnos mayores comentarios, además de haber sido ya tratado en la Introducción general de las interpelaciones.

### A) Cámara de Diputados

Las interpelaciones han de presentarse ante el Presidente de la Cámara, publicándose en el acta de la sesión en que se anuncian (arts. 136.1 y 137.1). Respecto a su inserción en el Orden del día, rige un sistema automático, igual al de las preguntas: se incluyen en el primer lunes siguiente al transcurso de dos semanas desde su presentación. Hay, por tanto, un día fijo semanal para la discusión de las interpelaciones. (art. 137.2). Sin embargo, en caso de urgencia el plazo mencionado puede ser abreviado por decisión de la Asamblea a instancia del interpelante. Asimismo, el Gobierno puede declarar que no puede responder, o bien que desea diferir la respuesta a otra fecha, dentro de las dos semanas siguientes.

La estructura del debate es muy sencilla, pues se limita al interpelante y al ministro afectado, sin que pueda extenderse a otros miembros de la Cámara, como es la regla en otros Parlamentos. El art. 138.1 establece una primera intervención del interpelante durante no más de 15 minutos, contestación del Gobierno y réplica de aquél durante 10 minutos. No obstante, el Presidente puede conceder mayor tiempo al interpelante "si la cuestión reviste excepcional relevancia política".

Por tanto, no existe una previsión directa para un debate general. Sin embargo, éste puede venir determinado tanto por la acumulación de interpelaciones que traten de temas idénticos o conexos (art. 139.3), como sobre todo, por la vía de la moción subsiguiente a la interpelación. Así, el art. 138.2 dispone: "Siempre que el interpelante, no quede satisfecho y pretenda promover una discusión sobre las explicaciones dadas por el Gobierno, puede presentar una moción". Esta moción sí puede abrir una deliberación general. Su tramitación se atiene a lo previsto al efecto en los arts. 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara.

#### B) Senado

Al igual que en la Cámara baja, aquí las interpelaciones también deben presentarse mediante escrito dirigido al Presidente, al que se le reconoce, la facultad de comprobar que no están formuladas en términos inconvenientes (art. 154.2). En cambio, rige un sistema distinto para su inclusión en el Orden del día, pues no hay ningún automatismo sino que es el Presidente del Senado, oídos el Gobierno y el interpelante, quien determina en qué sesión debe desarrollarse la interpelación, salvo que este último pidiera que la fecha sea fijada por el Pleno de la Cámara (art. 155).

El desarrollo de las interpelaciones es muy similar al antes visto en la Cámara de Diputados. El art. 156, tras disponer que han de incluirse normalmente en la misma sesión semanal que la dedicada a preguntas, preceptúa una intervención del interpelante durante 20 minutos, contestación del Gobierno y réplica

del primero durante 5 minutos. Se prevé la acumulación de interpelaciones que tengan el mismo o parecido objeto, pero, a diferencia de la Cámara de Diputados, no se contiene disposición alguna sobre presentación de mociones por el interpelante. Nos dice MANZELLA que esta omisión fue una innovación del actual Reglamento del Senado, de 1971, que se justificó por la pretendida inoportunidad de dejar a un solo Senador la iniciativa para provocar un debate y una votación de la Asamblea. Sin embargo, como escribe este mismo autor, al excluir la eventualidad de la moción, "la diferencia entre preguntas e interpelaciones se queda en una mera diversificación cuantitativa, del todo insatisfactoria para garantizar la recíproca autonomía entre los dos institutos (2). En efecto, a partir de esta omisión la diferencia entre ambos procedimientos sólo se basa en una ligera mayor duración de los turnos de las interpelaciones.

(2) Interrogazione e interpellanza, en Enciclopedia del Diritto, XXII, Giuffré Editore, Milán 1972. Sobre las interpelaciones puede verse también. S. TOSI Diritto Parlamentare, Giuffré Editore, Milán 1974, p. 343 y ss.

## 1. Antecedentes

Durante la segunda mitad del siglo pasado el Parlamento alemán consiguió hacer responsables ante él a los ministros, que hasta entonces sólo dependían de la voluntad del monarca. En este marco histórico constitucional se desarrolló ampliamente el derecho a presentar interpelaciones (Grosse Anfrage). Hasta 1912 estas interpelaciones daban lugar a un debate, pero sin más consecuencias. A partir de ese año surgió la posibilidad de presentar en el curso de ese debate mociones destinadas a expresar al Canciller del Reich la disconformidad del Parlamento con su política (1). Durante la República de Weimar aumento aún más el número de interpelaciones presentadas. Así, por ejemplo, durante 1924 se formularon 231. Como consecuencia de esta práctica abusiva, nos dice LOEWENBERG (2) se inutilizó como mecanismo para debatir la política del Gobierno en temas importantes.

## 2. Situación actual

Actualmente, el Reglamento del Bundestag dedica los arts. 105 a 109 a la regulación de las "grandes preguntas" o interpelaciones. Por su parte, el del Bundesrat no contiene ninguna disposición al respecto. Por eso, limitaremos nuestra atención a la situación en la Cámara baja.

Como ocurre en la mayoría de los Parlamentos, las interpelaciones deben

(1) Según BRUNET, no obstante esta posibilidad, la mayor parte de las interpelaciones no terminaban en la práctica con la votación de una moción, pues sólo perseguían expresar el punto de vista del interpelante: La constitution allemande du 11 Aout 1919, Payot, París 1921, p. 175 y ss.

(2) Parliament in the German Political System, Cornell University Press, Ithaca 1967 p. 408.

presentarse por escrito dirigido al Presidente de la Cámara, redactados en forma breve y concisa. Al Presidente corresponde un derecho de verificación y, así, puede rechazar las que incluyan expresiones improcedentes o constitutivas de delito, o bien valoraciones inoportunas y de más alcance que la enunciación de hechos (3).

Una de las peculiaridades de las interpelaciones en Alemania es que no aparecen reconocidas como un derecho individual de los diputados. Según el art. 105 del Reglamento deben presentarse firmadas por un número de parlamentarios igual al de componentes de un grupo, que, a su vez, según el art. 10.1, debe consistir en un 5 por ciento de los miembros de la Cámara. Por tanto, sobre un total actual de 518 diputados la consecuencia es que las interpelaciones deben presentarse por 26 al menos.

Una vez presentada la interpelación se remite al Gobierno para que manifieste si está dispuesto a responder y en qué fecha. Si el Gobierno rechaza responder o no lo hace dentro de las tres semanas siguientes, la Cámara puede incluir la interpelación en el orden del día, lo que, además, resulta obligado si lo solicita un número de diputados igual al de integrantes de un Grupo parlamentario (art. 108). Si el Gobierno envía la respuesta escrita la interpelación es incluida en el orden del día. En este último caso el debate no es necesario: sólo debe efectuarse cuando lo <sup>reitera</sup> un número de diputados igual al de componentes de un Grupo. Por otro lado, pueden presentarse mociones relacionadas con las interpelaciones: deben formularse en el curso de la discusión por un número de diputados también igual al de componentes de un Grupo.

Durante muchos años la interpelación implicaba una respuesta oral en sesión plenaria (4), pero, como se acaba de ver, la actual versión del Regla-

(3) M. SCHULTE. Le interrogazioni presentable al Bundestag della Republica Federal di Germania, en Studi Parmensi, vol. XXIII (Le interrogazioni al Parlamento Europeo) Università di Parma, Giuffrè Editore, Milán 1978.

(4) H. TROSSMANN The German Bundestag, Darmstadt, 1965. p. 70 y LOEWENBERG ob. cit. p. 409.

mento prevé como principio la respuesta escrita y sólo eventualmente la respuesta oral. Junto a esta restricción, merece recordarse la ya apuntada del elevado número de firmas exigidas para su presentación. Todo ello ha contribuido a que las interpelaciones hayan perdido en Alemania el papel de primer medio de fiscalización que tuvieron antaño (5). Estadísticamente, esta pérdida de importancia se refleja en que de 160 interpelaciones presentadas en la primera legislatura del Bundestag (1949-1953) se ha pasado a una media de 30 en las últimas legislaturas. De otra parte, merece destacarse que el plazo de tres semanas establecido para responder no es normalmente respetado. Con frecuencia la contestación gubernamental no llega hasta pasado mucho más tiempo del previsto.

### 3. Preguntas de interés general actual

No obstante lo anterior, merece destacarse que en 1965 la Cámara aprobó la introducción de un Anexo 4 al Reglamento, destinado a regular las preguntas de interés general actual (6).

Estas preguntas deben formularse al menos por un número de diputados igual al exigido para constituir un Grupo parlamentario, presentando una mo-

(5) M. SCHULTE. ob. cit. p. 485. También LOEWENBERG tiene una opinión crítica sobre la aplicación del derecho de interpelación en Alemania. En cambio, una opinión favorable en UWE THAYSEN Le Bundestag garant de stabilité d'un régime démocratique, en Symposium sur l'integration europeenne, Parlamento Europeo, 1975, p. 64.

(6) Hemos decidido tratar esta figura en el capítulo de las interpelaciones. Al igual que hicimos con las preguntas orales con debate del Parlamento francés esta solución nos ha parecido preferible, pues, aunque no existe una equiparación completa con las interpelaciones, es indudable que hay importantes puntos de analogía. Así, estas preguntas especiales del Bundestag deben versar sobre materias de interés general y actual y <sup>provocan</sup> la apertura de un debate.

ción al efecto. La inclusión de estas preguntas en el orden del día de la Asamblea exige el acuerdo del Comité de decanos; en su defecto, se somete la moción a la propia Cámara. Junto a este procedimiento, cabe también que el debate sea requerido, sobre la base de la contestación del Gobierno a una pregunta de interés general actual, inmediatamente después del cierre de la sesión reservada a preguntas orales. También en este caso se requiere que lo soliciten los Diputados en número no inferior al de un Grupo. Pero, así como en - aquel caso el debate no puede producirse más que con la aprobación de la mayoría, en este último el debate es un derecho de las minorías. En cada sesión - del Bundestag no puede darse más que un solo debate, por lo que ambos procedimientos son incompatibles entre sí en una misma sesión.

En cuanto al desenvolvimiento del debate, debe señalarse que está limitado a una hora, pero sin que a este efecto se computen las intervenciones de los miembros del Gobierno federal o del Bundesrat. Ningún orador puede hablar por más de cinco minutos, excepto si se trata de estos últimos. El orden de - intervenciones se ajusta a las normas generales del art. 33.1 del Reglamento de la Cámara, dándose la palabra en primer lugar a uno de los firmantes de la moción o alguno de los que han solicitado el debate.

El derecho de interpelación figura también entre los mecanismos de los sistemas parlamentarios nórdicos.

En relación a Dinamarca debe señalarse que la interpelación tiene una cobertura constitucional, ya que el art. 53 del primer texto legal dispone - que "cada miembro del Parlamento podrá, con el consentimiento de la Cámara, pedir que se someta a debate cualquier cuestión relativa a los negocios públicos y solicitar a los ministros explicaciones sobre el particular". El escrito de presentación de la interpelación debe dirigirse al Presidente del Folketing. La Cámara debe decidir si se incluyen o no en el orden del día para su debate. En caso afirmativo se abre una deliberación general en la que pueden intervenir otros parlamentarios además del interpelante y del ministro afectado. Por otro lado, las interpelaciones sirven para la expresión de la confianza Parlamento -Gobierno, por lo que su debate suele concluir con la votación de una moción aprobando o rechazando la actuación del Gobierno, esto es, con mociones de -confianza. Precisamente, esta trascendencia de las interpelaciones ha hecho - que su utilización sea moderada (1).

En Suecia la presentación de las interpelaciones debe hacerse por escrito, explicando sus motivos. Se exige que su objeto sea un asunto de gran interés general (art. 1º del Capítulo VI del Reglamento del Riksdag). También aquí su exposición debe ser autorizada por la Cámara. El ministro afectado no está formalmente obligado a responder, si bien es práctica habitual prestarse a -ello. En Suecia, las interpelaciones no tienen el alcance que en Dinamarca, ya que no está prevista la votación de mociones de confianza y, por consiguiente,

(1) DESFEUILLES, Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques, L.G.D.J., París 1973, p. 9 y ss. FUSILIER, Les monarchies parlementaires, Les éditions ouvrières, 1960, p. 330.

no sirven para la expresión de la relación de confianza. Sin embargo, es muy frecuente la formulación de interpelaciones, que tienen de esta forma un estri-  
to alcance de inspección o información.

En el Sorting noruego también es habitual la presentación de interpelaciones. No resulta obligado que el Ministro conteste a la interpelación, pero lo acostumbrado es que no haga uso de esta facultad. Respecto a su debate, está previsto la intervención del interpelante durante 15 minutos, la contestación del Ministro y un debate general de 2 horas como máximo. Tampoco tienen el alcance político de las interpelaciones en Dinamarca, pareciéndose más a las existentes en el Riksdag sueco como medio de información.

## 1. Antecedentes y evolución

### A) Congreso de los Diputados.

A nivel reglamentario las interpelaciones surgen por vez primera en el Reglamento de 1838. Su art. 117 disponía: "Cualquier diputado tiene el derecho de interpelar a los Ministros, anunciándolo con anterioridad de palabra o por escrito, pero expresando en ambos casos de un modo explícito el objeto de la interpelación".

Destaca en este precepto la configuración de la interpelación como un derecho individual de los diputados y la obligación de explicitar su objeto en el momento de solicitarla. No obstante, este derecho no aparecía como absoluto sino condicionando a la aquiescencia del Ministro afectado. Así, el art. 118 disponía que cuando se hiciera el anuncio de la interpelación estando presente el Ministro, éste "contestará en el acto o se tomará tiempo para contestar si el Gobierno cree o no conveniente dar explicaciones sobre el objeto indicado y en el día en que estará dispuesto a verificarlo". Otro tanto se establecía para cuando la interpelación fuere presentada por escrito. Claro está que la necesidad de la autorización del Ministro correspondiente para poder explanar la interpelación tenía que enmarcarse en las relaciones Gobierno-Parlamento, por lo que es fácil suponer que, de hecho, muchas interpelaciones debieron ser expuestas para evitar una sensación de abuso o un posible enfrentamiento con parte de la Cámara.

Por su parte, el art. 120 regulaba el debate de las interpelaciones en los términos siguientes: "En el día señalado por el Ministerio para la interpelación, el Diputado la explanará en los términos que tenga por conveniente; el Ministerio contestará y el Diputado interpelante o cualquie-

ra otro podrá replicar; pero luego que hayan hablado tres Diputados y contes tándoles el Ministerio, si lo cree oportuno, podrá preguntarse si se pasará a otro asunto". Conviene destacar cómo este precepto recoge lo que hemos descrito como una de las notas clásicas de la interpelación, esto es, la apertura de un debate en el que pueden intervenir otros parlamentarios, además del interpelante y del Ministro interpelado. Asimismo, y según el modelo más difundido, el debate de una interpelación podía dar lugar a la presentación de una moción para expresar la postura de la Cámara sobre la materia cuestionada. En efecto, el art. 121 establecía: "De resultas de la interpelación podrán los Diputados presentar las proposiciones que crean convenientes en la misma sesión o en la inmediata".

Esta regulación se mantiene en los Reglamentos de 1847, 1854 y 1918. Debe destacarse la importancia del primero de éstos, habida cuenta de que fue mantenido en vigor y aplicado durante gran parte de la Restauración canovista. En cambio, los Reglamentos de 1867 (arts. 143 y 144) y de 1873 (arts. 126 y ss) limitaron la posibilidad del debate pues sólo prevenían expresamente la intervención del interpelante y la del Gobierno, añadiendo que "acto continuo se preguntará a las Cortes si se pasará a otro asunto"<sup>(1)</sup>. Pero ambos mantuvieron la facultad de los Diputados de presentar proposiciones subsiguientes a una interpelación. Además, el Reglamento de 1873 hizo obligatorio para los Ministros acudir para responder a las interpelaciones. Decía, entre otras cosas su art. 126 que "Los Ministros manifestarán si están dispuestos a dar explicaciones sobre la interpelación en el acto, o si necesitan aplazarla, en cuyo caso no la podrán demorar más de siete días, designándolo en este caso con un día de anterioridad".

Por su parte, el Reglamento de 1934 contenía una regulación precisa y completa de las interpelaciones. Por su interés reproducimos el texto de los artículos que trataban de esta materia:

(1) El sentido de esta expresión parece implicar la facultad de la Cámara de negar el pase a otro asunto, permitiendo por consiguiente la prolongación del debate de la interpelación.

Art. 96 1) 'Cualquier Diputado tiene el derecho de interpelar a los Ministros, anunciándolo con anterioridad de palabra o por escrito; pero expresando en ambos casos de un modo explícito el objeto de la interpelación.

2) Dada cuenta del anuncio de interpelación, el Gobierno, en el plazo improrrogable de cinco días, fijará la fecha en que, de acuerdo con la Presencia de la Cámara, pueda la interpelación explanarse.

3) En caso de urgencia reclamada por el interpelante, se oirá a éste y al Gobierno mediante intervenciones que no excedan de diez minutos cada una, y decidirá la Cámara sobre la fecha de la interpelación, debiendo hallarse presentes 200 Diputados. Esta discusión tendría lugar en la hora destinada a ruegos y preguntas, y si no la hubiere, al final de la sesión.

4) Las interpelaciones no declaradas urgentes no podrán demorarse por más de un mes de la fecha en que fueron anunciadas.

5) El Gobierno tendrá derecho a no aceptar cualquier interpelación por entender que de ella pueda derivarse daño para el interés nacional.'

Art. 97 1) 'El día señalado, después de explanada la interpelación por el Diputado que la haya promovido, contestará el Gobierno, pudiendo rectificar el interpelante. En la discusión no podrán tomar parte a continuación, más que tres Diputados, a menos que la Cámara acuerde ampliar los turnos. El interpelante podrá hablar por plazo máximo de media hora. Las demás intervenciones no excederán de veinte minutos y las rectificaciones de diez.

2) Si una interpelación se prolongare por más de una sesión, consumiendo al efecto el tiempo destinado para ella, se procurará terminarla en la sesión inmediata, y no siendo posible por cualquier causa, se habrá de habilitar una sesión extraordinaria para concluirarla.

3) El resultado de la interpelación podrá recogerse en una proposición, en cuya defensa, por uno de los firmantes, no se empleará más de quince minutos

Destaca dentro <sup>de</sup> esta regulación la obligación gubernamental de responder a las interpelaciones, pues sólo cuando de ellas pudiera derivarse daño para el interés nacional podía el Gobierno negarse a su exposición, según los términos del art. 96.5. Asimismo, merece subrayarse la importante previsión de las interpelaciones de carácter urgente y el establecimiento de un plazo máximo de un mes, desde su anuncio, para la explicación de cualquier interpelación, disposiciones ambas con las que se debió pretender impedir uno de los mayores inconvenientes de este instrumento: el desenvolvimiento tardío, cuando las interpelaciones han perdido actualidad y se convierten en cuestiones traspasadas. También, debe recogerse la previsión del debate a raíz de la exposición de la interpelación (art. 97.1), y la de presentación de una proposición posterior (art. 97.3). Con ello se demuestra que en la mayor parte de nuestro Derecho histórico las interpelaciones se ajustaron a la tramitación más extendida en los sistemas parlamentarios, según la cual tras las intervenciones del interpelante y del Gobierno se abre una discusión general que, eventualmente, puede terminarse con una moción.

En las Cortes orgánicas las interpelaciones sólo fueron restablecidas a partir del Reglamento de 1957 (arts. 71 a 75). Tanto este texto como el de 1967 (arts. 71 a 75) las concibieron de modo muy restrictivo. Así, en casos excepcionales y cuando la naturaleza de la cuestión planteada lo aconsejare a juicio del Presidente de las Cortes, la Comisión Permanente podía no admitirla. Además, el Presidente de las Cortes podía decidir su transformación en pregunta escrita cuando no tuviese "alcance nacional". Por su parte, el Gobierno podía no aceptar una interpelación cuando así lo exigiesen "razones de Estado". Su explicación era harto problemática, dada la necesidad de ser incluida en el Orden del día que, a su vez, estaba estrictamente subordinado a las preferencias del Gobierno. No se permitía debate ni votación de ningún tipo. Por su parte, el Reglamento de 1971 (arts. 115 a 118) mantuvo casi invariada esta regulación. Únicamente, se estableció la posibilidad de que el interpelante consumiese un turno de rectificaciones tras la contestación del Gobierno, y se dió paso para que las transformaciones de las interpelaciones en preguntas, de

cretadas por el Presidente de las Cortes, no tuviese que ser necesariamente en las de contestación escrita. En definitiva, la ausencia de verdadera naturaleza parlamentaria de dichas Cortes no pudo menos que reflejarse en este instrumento de información, que quedó sin vigencia efectiva y sin resultados prácticos, merced a la neutralización de todas sus posibilidades como arma política.

## B) Senado

También la Cámara alta reguló desde muy pronto las interpelaciones. No obstante, debe destacarse que en todas las versiones de su Reglamento se excluyó expresamente la apertura de un debate, con lo cual se restaron muchas de las posibilidades de inspección que tiene este procedimiento. Cabe recordar - que el debate general de un problema permite su enfoque desde distintos puntos de vista, favoreciendo su mejor conocimiento por la opinión pública interesada y la toma de postura en torno al mismo por los diferentes Grupos parlamentarios. Así, el art. 82 del Reglamento de 1842 disponía: "El Senador interpelante obtendrá la palabra para hacer y explicar la interpelación. Si se le contesta, podrá hablar segunda vez, con lo cual, y sin que puedan tomar parte en esta discusión otros Senadores, se dará por terminada la interpelación; como sucederá también cuando el Presidente del Consejo o el Ministro interpelado manifiesten que tienen inconveniente en contestar".

Por otro lado, del último inciso del artículo transcrito se deduce la facultad del Gobierno de oponerse a su tramitación, corroborada por el art. 80 donde se establecía que la interpelación debía verificarse el día que señalase el miembro del Gobierno afectado o en el acto "si no tenía reparo en contestar". Por tanto, se trataba de una regulación muy restrictiva, que refleja muy bien como el Senado fue constitucionalmente una Cámara más sometida al Rey y al Gobierno que el Congreso de los Diputados. No es de extrañar que esta última Cámara, de más peso político, tuviese un procedimiento más vigoroso para las interpelaciones.

La regulación a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior se mantuvo prácticamente sin variaciones en los Reglamentos posteriores: 1846, 1871 y 1918. No obstante, debe indicarse que estos dos últimos contenían la previsión de que los Senadores presentasen las proposiciones que tuviesen por convenientes como consecuencia de una interpelación.

## 2: Situación actual.

Debe recordarse que nuestra Constitución de 1978 ha constitucionalizado el derecho de interpelación. Su art. 111 dispone lo siguiente:

"1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.

2. Toda interpelación <sup>podrá</sup> dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición".

No hay nada que objetar a que la Constitución <sup>consagre</sup> el derecho de formular preguntas <sup>e</sup> interpelaciones. Sin embargo, el texto transcrito peca de excesiva minuciosidad al prescribir que los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal para esta clase de debate. Téngase en cuenta que puede haber semanas en que el abultado número de asuntos legislativos o de otra índole aconseje la reserva de un período para preguntas e interpelaciones. La finalidad del precepto <sup>transcrito</sup> es sumamente loable, pero estimamos que extremos como el comentado deberían haberse dejado a la regulación de los Reglamentos de las Cámaras (2).

(2) Sobre este artículo puede verse nuestro comentario en F. GARRIDO FALLA y otros autores Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid, 1980.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo estudiado admite la presentación de mociones a raíz de las interpelaciones. Estas mociones sirven para expresar la opinión de la Cámara sin que puedan poner en juego la responsabilidad del Gobierno.

#### A) Congreso de los Diputados.

El actual Reglamento provisional del Congreso de los Diputados dedica - sus arts. 125-127 a la regulación de las interpelaciones. Todas estas disposiciones son prácticamente un calco de las correspondientes de la Cámara de diputados italiana.

El art. 125 dispone: "Los Diputados, a través de sus Grupos parlamentarios, pueden presentar interpelaciones al Gobierno o cada uno de sus miembros. La interpelación será 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 política". Dentro de este artículo destaca la afirmación de la interpelación como un derecho de los Diputados, si bien con la mención -que no figura en el Reglamento italiano- de que la presentación deberá efectuarse a través de los Grupos parlamentarios. Con ello, se produce un apartamiento de la consideración del derecho de interpelar como derecho individual de los parlamentarios, que es lo establecido en la mayor parte de los Parlamentos. El inciso comentado es testimonio del predominio absoluto que de facto obtienen los Grupos en el actual parlamentarismo español, predominio que supone un rémora para un debate parlamentario - ágil e incisivo (3). La necesidad de contar con la aquiescencia del Grupo respectivo para presentar una interpelación puede ser establecida en su Reglamento interno con vistas a mantener la disciplina de partido, pero no es lógico que

(3) Sobre el predominio de los Grupos en la vida parlamentaria española, Vid. MANZELLA Las Cortes en el sistema constitucional español, en La Constitución española de 1978, Madrid 1980, p. 466

trascienda al Reglamento de la Cámara (4).

Por otra parte, en el artículo comentado destaca la necesidad de que las interpelaciones versen "sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política", con lo cual se ha querido subrayar, al igual que en el Reglamento italiano, que las interpelaciones deben reservarse para el tratamiento de cuestiones importantes, dejando las preguntas como medio de inspección de cuestiones de interés local o secundario (5).

- (4) El Proyecto de nuevo Reglamento (B.O.C.G., Serie H, nº 33-I, de 11 de junio de 1980) admite en su art. 178 que las interpelaciones se formulen tanto por los Diputados como por los Grupos parlamentarios, con lo cual ha venido a corregir la situación denunciada. No obstante lo anterior, la presencia de los Grupos se deja ver en el art. 180 cuyo texto es el siguiente:

"1. Transcurridos quince días desde la publicación de la interpelación, la misma estará en condiciones de ser incluida en el Orden del día del Pleno.

2. Las interpelaciones se incluirán en el Orden del día, dando prioridad a las de los Diputados de Grupos parlamentarios o a las de los propios Grupos que en el correspondiente período de sesiones no hubieran consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de la prioridad en la presentación. En ningún Orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo parlamentario.

3. Finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como pregunta con respuesta por escrito, a contestar en el período de intersesiones".

- (5) Acertadamente el art. 179 contiene una regulación destinada a frenar el empleo injustificado de las interpelaciones :

"1. Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso y versarán sobre los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones esenciales de política general o de algún Departamento ministerial.

2. La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme a lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito."

Por su lado, el art. 126 establece: "Las interpelaciones se publicarán en el acta de la sesión en que se anuncian. Transcurridas dos semanas desde su presentación, las interpelaciones se pondrán sin más en el Orden del día de la primera sesión siguiente. No pueden ponerse en el Orden del día de la misma sesión más de dos interpelaciones presentadas por el mismo Diputados o Grupo parlamentario".

Este artículo es una reproducción casi literal de los tres primeros apartados del art. 137 del Reglamento de la Cámara italiana. Permanece sin aplicación en muchas de sus determinaciones, lo cual es una muestra de los efectos contraproducentes de un seguimiento apresurado de lo establecido en otros lugares. En efecto, las interpelaciones ni son objeto de anuncio en sesión cuando se presentan, ni se publican en el acta de la misma sino en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. De otro lado, aunque es oportuno el establecimiento de un plazo mínimo de dos semanas entre la presentación y la fecha de explanación de interpelación, debe señalarse que la tramitación acusa normalmente un fuerte retraso, por lo que no suele tener cumplimiento efectivo la prescripción o inclusión en el Orden del día de la primera sesión siguiente al transcurso de dicho plazo (6).

La explanación de las interpelaciones está regulada en el art. 127 en los términos siguientes: "El que ha presentado una interpelación tiene derecho a desarrollarla durante no más de quince minutos y, después de las declaraciones del Gobierno, a exponer, por no más de diez minutos las razones por las cuáles está o no satisfecho. El Presidente puede conceder mayor tiempo a los interpelantes si la cuestión reviste excepcional relevancia política. Siempre

(6) Este defecto aparece corregido en el art. 180.1 del Proyecto, transcrito en nota 4.

que el interpelante no quede satisfecho, puede presentar una moción" (7). Por tanto, y al igual que en el modelo italiano, no se prevén más fases que la exposición-contestación-réplica, sin que quepan otras intervenciones de distintos diputados. De esta forma, estimamos que se disminuyen las posibilidades fiscalizadoras de la interpelación, al impedir la apertura de un debate general. Esta deliberación sólo puede tener lugar mediante la presentación de una moción, vía más lenta y complicada (8).

(7) El art. 184 del Proyecto mantiene las mismas frases pero acortando la duración de las intervenciones!" Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, cabiendo un turno de exposición por el autor de la interpelación, la contestación del Gobierno y sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco."

(8) Estas mociones se rigen actualmente por lo dispuesto en la resolución de la Presidencia que a continuación se inserta. Puede colegirse fácilmente la complejidad de su procedimiento.

Normas de desarrollo del artículo 127 del Reglamento (B.O.C.G. de 13 de febrero de 1978: "Esta Presidencia, habiendo consultado a los Portavoces de los Grupos parlamentarios y en uso de las facultades que le concede el artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dicta las siguientes normas de desarrollo del artículo 127 del Reglamento del Congreso:

1º. Concluidas las intervenciones del interpelante y del miembro del Gobierno que le responde, el interpelante, en el curso de la propia sesión o en el transcurso de los tres días siguientes, podrá presentar ante la Mesa, a través de un Grupo parlamentario, una moción congruente con el objeto de su interpelación.

2º. La Mesa examinará la admisibilidad de la moción presentada, desde el punto de vista de su congruencia con la interpelación y de lo dispuesto en la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional, de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza.

3º. Una vez presentada la moción ante la Mesa y acordada su admisibilidad por la misma, ésta acordará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes y su incorporación al orden del día de la primera sesión plenaria que haya de celebrarse una vez transcurridas 48 horas desde dicha publicación. En el supuesto de que la moción presentada no tratara de materia de especial importancia de orden general, la Mesa del Congreso puede decidir su tramitación en la Comisión correspondiente, que podrá resolver sobre la misma con carácter definitivo, debiendo hacerse constar dicha decisión de la Mesa al ser publicada la moción en el Boletín Oficial de las Cortes.

No obstante, si en el plazo de 48 horas, a partir de la publicación, el interpelante, a través del Grupo parlamentario a que pertenezca, expresara su parecer contrario, la moción será debatida y votada por el Pleno de la Cámara.

Desde la fecha de publicación de aquellas mociones que hayan de inscribirse en el orden del día del Pleno, y hasta seis horas antes del inicio de éste, los Grupos parlamentarios podrán proponer enmiendas al texto de la moción. La mesa examinará la admisibilidad de las mismas con arreglo a los criterios expuestos en el punto 2º de estas normas y dará a conocer su decisión al comenzar el debate, haciendo público el contenido de aquéllas.

4º. La moción inscrita en el orden del día del Pleno será objeto de debate, en el que intervendrán, tras el autor de la interpelación y, eventualmente, el representante del Gobierno, un representante de cada uno de los Grupos parlamentarios que hubieran presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la moción, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación y, en caso de que sea aprobada, será publicada en el Boletín Oficial de las Cortes.

Lo que se hace público para general conocimiento.

Palacio de las Cortes, 8 de febrero de 1978. El Presidente del Congreso de los Diputados, Fernando Alvarez de Miranda."

En cambio, no contiene nuestro Reglamento disposición alguna sobre el aplazamiento y la tramitación urgente de las interpelaciones.

En cuanto al resultado práctico de las interpelaciones debe recogerse lo comentado en la Memoria del Congreso de los Diputados, referente a la I legislatura: es evidente "tanto el elevado número de interpelaciones presentadas (ciento dos), como el retraso con que, en general, se produjo su debate. La consecuencia de este retraso no ha sido sólo la de que únicamente la mitad aproximadamente de las interpelaciones presentadas (cien y cinco, exactamente) haya llegado al Pleno de la Cámara, sino la de que sólo se han debatido y votado veintiuna de las mociones presentadas a consecuencia de interpe -  
ción ... (9).

A nuestro juicio, la falta de unas fronteras claras entre las preguntas y las interpelaciones y de un poder de admisibilidad ha determinado este uso excesivo de las interpelaciones. Por un lado, las intervenciones previstas para ambas figuras son prácticamente las mismas, con lo cual se ha favorecido su uso indistinto y la presentación de interpelaciones para beneficiarse del mayor renombre que tienen frente a las preguntas como medio de fiscalización, olvidando que su mayor poder aconseja reservarlas para el examen de cuestiones de gran relevancia política. Por otro lado, no ha existido <sup>una</sup> práctica consolidada por parte de la Mesa destinada a encauzar por la vía de las preguntas lo que se ha presentado como interpección. No obstante, esta última nota es coincidente con la tónica existente en buen número de Cámaras cuyos órganos de gobierno resultan refractarios a tomar medidas de este tipo ante el temor de que ello pueda suponer una cortapisa a los derechos de los parlamentarios.

(9) Congreso de los Diputados, Legislatura 1977-79, Memoria, Madrid 1979, p.15. Estos datos se refieren a toda la I Legislatura. Pero, si se tiene en cuenta la fecha de aprobación del Reglamento (17 de octubre de 1977) y la de disolución de las Cámaras (1 de Enero de 1979) puede deducirse fácilmente que abarcan un período no superior a quince meses.

## B) Senado

La regulación de las interpelaciones, contenida en el actual Reglamento del Senado, se ajusta enteramente a lo que hemos descrito como líneas características de dicha figura en el parlamentarismo comparado y en nuestro Derecho histórico. En este sentido, conviene destacar, como a continuación se verá, la configuración de la interpelación como un derecho individual, la apertura de un debate y la eventual presentación de una proposición o moción.

Concretamente, se dedican dos artículos a su regulación, cuyo texto es el siguiente:

"Art. 135.1. Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno expresando, en todo caso, de un modo explícito, el objeto de la interpelación.

2. El Gobierno designará cuál de sus miembros ha de contestar a la interpelación.

3. La petición de interpelación se formulará en escrito dirigido a la Mesa, la cual, oída la Junta de Portavoces, procederá a fijar, dentro de los diez días siguientes, la fecha en que deberá ser expuesta la interpelación."

Art. 136.1 El día señalado, después de exponer la interpelación el Senador que la haya promovido, contestará el Gobierno, pudiendo rectificar al interpelante. En la discusión, y a menos que la Cámara acuerde ampliar los turnos, sólo podrán intervenir tres Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario.

El interpelante podrá hablar por el plazo máximo de media hora. Las de más intervenciones no excederán de diez minutos y las rectificaciones de cinco.

2. Si una interpelación se prolongara por más de una sesión, se procurará terminarla en la sesión inmediata y no siendo posible por cualquier causa, se habrá de habilitar una sesión extraordinaria para concluirla.

3. Si como consecuencia de la interpelación se promoviera una Proposición no de Ley, ésta se ajustará al procedimiento previsto en los artículos 137 y siguientes".

Destaca la afirmación del art. 135.1 de que cualquier Senador puede interpelar al Gobierno, sin exigirse como hace el R.C. que se efectúe a través de los Grupos parlamentarios. De otra parte, el art. 135.2 deja que sea el Gobierno quien fije cuál de sus miembros ha de contestar, determinación importante, porque al referirse a miembros del gobierno excluye la contestación por medio de un Secretario de Estado o de un Subsecretario, como, en cambio, se admite para las preguntas en el art. 130.

En cambio, no contiene el R.S. una regla diferenciadora del objeto de las interpelaciones, omisión que se echa de menos para conseguir un más adecuado uso de este procedimiento (10). Tampoco figura el plazo mínimo que debe mediar entre la presentación de una interpelación y su inclusión en el Orden del día: el art. 135.3 sólo establece que la Mesa, dentro de los diez días siguientes a su presentación, procederá a fijar la fecha en que deberá ser expuesta. Esta norma se ha hecho inaplicable dado el elevado número de interpelaciones presentadas y el consiguiente retraso en su tramitación, que impide fijar tan

(10) El art. 162 del Proyecto de nuevo Reglamento (B.O.C.G., Senado, Serie III, número 13 (a), de 8 de julio de 1980) mantiene el carácter individual de la interpelación y matiza el objeto sobre el que ha de versar:

"1. Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno expresando, de un modo explícito, el objeto de la interpelación.

2. La interpelación será presentada por escrito dirigido al Presidente del Senado y versará sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general".

temprano dicha fecha (11)

En cuanto a la regulación del debate, debe observarse que se ha seguido muy de cerca la contenida en el art. 97 del Reglamento de las Cortes de 1934, por lo que ahora sí resulta posible una discusión general sobre el tema interpelado, a diferencia del Senado decimonónico, donde no se admitían otras intervenciones que la del interpelante y las del Ministro afectado.

Al amparo de lo establecido en el art. 136, el debate se desarrolla de la siguiente manera: 30 minutos para que el Senador exponga su interpelación, 10 minutos para que el miembro del Gobierno conteste, tres turnos de Portavoces de Grupos de 10 minutos cada una, con la posibilidad de que la Cámara acuerde amplios los turnos y rectificación del interpelante por un tiempo no superior a 5 minutos. Normalmente, las intervenciones de los Portavoces tienen

(11) El art. 163 del Proyecto ha conseguido aclarar este punto al tiempo que introduce la posibilidad de interpelaciones de carácter urgente:

"1. Las interpelaciones se incluirán en el Orden del día del Pleno una vez transcurridas dos semanas desde la fecha de su presentación, y, salvo que la ordenación de las tareas de la Cámara lo impidiese, no más tarde de un mes.

No podrá figurar en el Orden del día de la misma sesión más de una interpelación presentada por el mismo Senador.

2. En caso de urgencia reclamada por el interpelante se oirá a éste y al Gobierno mediante intervenciones que sin entrar en el fondo del asunto, no excedan de cinco minutos cada una, y decidirá la Cámara sobre la fecha de la interpelación.

3. El Gobierno puede declarar que no ha lugar a contestar o que debe aplazar la respuesta, indicando las razones."

lugar en orden inversamente proporcional a su importancia numérica (12).

En cuanto a la vida práctica de las interpelaciones debe destacarse que durante la I Legislatura han tenido un resultado aceptable, 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 o fueron afectadas por la disolución de las Cortes de 1º de Enero de 1979, se puede comprobar el alto porcentaje de las tramitadas efectivamente.

(12) El art. 164 del Proyecto establece lo siguiente:

1."El día señalado, después de exponer la interpelación del Senador que la haya promovido, contestará el Gobierno, pudiendo rectificar el interpelante. En la discusión posterior podrán intervenir los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten.

El interpelante podrá hablar por el plazo máximo de veinte minutos. Las rectificaciones y las intervenciones no excederán de diez minutos.

2. Si una interpelación se prolongara por más de una sesión, se procurará terminarla en la sesión inmediata y no siendo posible por cualquier causa, se habrá de habilitar una sesión extraordinaria para concluirla.
3. Siempre que el interpelante no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno, puede presentar moción."

P A R T E C U A R T A

COMISIONES DE INVESTIGACION

Capítulo XIX INTRODUCCION GENERAL

1. Terminología y noción.

Al iniciar el examen de esta variedad de información parlamentaria, deben resaltarse las distintas denominaciones que se emplean según los países para referirse a esta actividad. Así, en algunos casos se habla de encuestas o de Comisiones de encuesta, mientras que en otros se emplea la expresión investigación o Comisión de investigación. Francia e Italia pertenecen al primer tipo en cuanto se emplean, respectivamente, las denominaciones Commission d'enquête y Commissione d'inchiesta. En cambio, la expresión tradicional en España, también presente en la Constitución de 1978, es la de Comisión de investigación. Caso parecido es el de los Estados Unidos, donde el término empleado es el de investigation o Congressional investigations.

Lo importante es retener que cualquiera que sea la denominación empleada, siempre se refiere a un tipo de actividad parlamentaria que guarda una serie de constantes y elementos comunes a lo largo de todos los países examinados. Es evidente que las Comisiones de investigación o de encuesta presentan diferencias, a veces significativas, entre unos y otros Parlamentos. Pero, a pesar de ello, no es menos evidente la concurrencia de un común denominador, como se comprobará al repasar las páginas siguientes. Precisamente, la existencia de un perfil constante posibilita la construcción de una teoría general sobre las investigaciones parlamentarias y que se empleen como expresiones alternativas las de "Comisión de encuesta" y "Comisión de investigación," sin perjuicio de que al tratar de cada país se advierta el término allí empleado y su concreto significado (1). Por tanto, no debe sorprender que en el presente estudio se hable indistintamente de encuestas y de investigaciones. Son expresiones que empleamos de modo genérico y sin prejuzgar su específica aplicación en cada Parlamento.

(1) Concretamente, el art. 124 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados utiliza como términos indistintos los de encuesta e investigación en su texto en Capítulo referente a España.

Hechas estas precisiones, debe señalarse que las Comisiones de investigación son uno de los instrumentos de información con que cuentan tradicionalmente las Asambleas Legislativas. Se diferencian de otros medios con el mismo fin, como preguntas e interpelaciones, por tres notas básicas. Por un lado, suponen un procedimiento colegiado. Así como las preguntas e interpelaciones suelen estar dejadas al uso de cada parlamentario individual, en cambio, las encuestas constituyen un mecanismo reservado a órganos colegiados de las Cámaras. Sólo las Comisiones - y, a veces, las Subcomisiones pueden desplegar esta actividad. Por otro lado, son un instrumento reforzado de información. Las preguntas e interpelaciones tienen una aplicación numerosa y continuada en el tiempo. Por contra, las investigaciones son y deben ser ocasionales, reservándose para el tratamiento de cuestiones de particular importancia o para aquellas que de otra forma no puedan esclarecerse (2). Las Comisiones de encuesta suponen un mecanismo más oneroso y por ello debe limitarse su empleo para los asuntos de marcado interés político. En tercer lugar, encierran un conjunto de facultades especiales: así, la posibilidad de exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar ante las mismas, de requerir la exhibición de documentos, la de sancionar los incumplimientos que en esta materia pueden producirse etc. Normalmente las Cámaras sólo se relacionan con el Gobierno. Pero las investigaciones parlamentarias son un supuesto especial en que la actuación trasciende esa relación habitual y afecta a terceras personas. De esta forma, también desde el punto de vista de los poderes que encierran puede decirse que las Comisiones de investigación son un procedimiento cualificado de información.

En base a lo anterior, pueden definirse las encuestas parlamentarias como un procedimiento cualificado de información de las Cámaras representativas, - que se desarrolla a través de órganos colegiados y que implica el uso de facultades especiales que permiten poner al Parlamento en relación con terceros extraños al mismo. Concretamente, la calificación de las encuestas como un mecanismo de información la encontramos presente en la siguiente definición de MICELI: "Un instrumento de investigación, un medio para descubrir la verdad de las cosas cualquie-

(2) En el mismo sentido se manifiesta RECCHIA al señalar que esta actividad de conocimiento es el máximo instrumento informativo de que disponen las Asambleas en los ordenamientos democráticos. V. L'informazione delle Assemblee Rappresentative, Le inchieste, Eugenio Jovene, Nápoles 1979 p. 291.

ra que sea el campo a que se apliquen, a fin de permitir al Parlamento conformar sus acciones a la objetiva realidad de los Hechos" (3).

## 2. Fundamento.

En el primer capítulo, a donde nos remitimos, se ha tratado ampliamente sobre el fundamento de los instrumentos de información de las Asambleas legislativas y, por tanto, de las encuestas parlamentarias. Por eso evitamos aquí su repetición.

No obstante, puede recordarse su significado como procedimiento de conocimiento de las Cámaras, que no puede ser comprendido aisladamente, sino en relación con las otras funciones de las Cámaras. Según los casos, la información proporcionada por una Comisión de investigación puede ser buscada con el fin de controlar al Gobierno, para realizar una obra legislativa o para enjuiciar una conducta personal. Al mismo tiempo, como todo lo que se debate en las Asambleas, es una ocasión para que la opinión pública pueda estar informada sobre los problemas encuestados. En este último aspecto, la información proporcionada por las investigaciones parlamentarias redundará en beneficio del país. Es importante señalar que la instrumentalidad de este procedimiento de información respecto a las funciones del Parlamento no se niega porque en muchos casos las investigaciones terminen con la elaboración de un informe, que no produce resultados prácticos desde el punto de vista de esas funciones parlamentarias. Esto lo único que demuestra es que el instrumento de información ha sido utilizado indebidamente, bien por la inoportunidad de su objeto o del momento escogido, bien por la composición inadecuada de la Comisión, o bien por la falta de medios personales y materiales precisos.

Por otra parte, debe recordarse que las investigaciones parlamentarias están enmarcadas dentro de un ámbito estrictamente político, como es el de las Asam-

(3) v. Voz. Inchiesta parlamentare, en Enciclopedia Giuridica Italiana, vol. VIII-I Società Editrice Libreria, Milán, 1902. p. 636. Este autor pone de manifiesto como las encuestas son una actividad genérica de conocimiento, por lo que, junto a las parlamentarias, existen también las realizadas por los otros poderes e instituciones del Estado.

bleas representativas. Esto explica que la información por ellas proporcionada esté condicionada por todos los factores que de ordinario juegan en la vida política. Esto explica también que en los sistemas presidencialistas de gobierno, como el de los EE.UU, las Comisiones de investigación tienen una mayor incidencia, al estar respaldadas por la autonomía de las Cámaras. En cambio, en los sistemas parlamentarios de gobierno, tipo europeo, la coincidencia política de la mayoría parlamentaria con el Gobierno se traduce en la falta de autonomía de las Cámaras y el consiguiente sometimiento de las encuestas a los criterios y estimaciones del poder Ejecutivo.

El factor empírico señalado en el párrafo anterior no desmerece la consideración de las Comisiones de investigación como uno de los mecanismos de información de que disponen las Asambleas representativas para desenvolver sus funciones constitucionales. El estudio de los fenómenos parlamentarios exige tener en cuenta la perspectiva sociológica para poder así conocer circunstancias como la apuntada anteriormente. Pero, junto a ello, no debe olvidarse el punto de vista jurídico formal que nos ha permitido expresar la noción y el fundamento de las investigaciones parlamentarias. Esta consideración jurídica es fundamental para conocer extremos como el ámbito del poder de investigar de las Cámaras, sus límites, las facultades que implica su ejercicio, la licitud de cada encuesta dispuesta etc.

### 3. Fines y poderes de las Comisiones de investigación.

Ya hemos dicho que estas Comisiones de encuesta o investigación constituyen un procedimiento de conocimiento o información del Parlamento.

Esta información puede ser perseguida para atender a finalidades diversas, permitiendo así hacer una clasificación teleológica de las investigaciones de las Asambleas representativas.

Para nosotros y desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro tipos -

fundamentales (4). Primero, las encuestas de tipo personal que son las destinadas a descubrir alguna circunstancia que afecte a uno de sus miembros como, por ejemplo, una causa de anulación o modificación de un resultado electoral, de incompatibilidad etc. Segundo, las de tipo jurisdiccional que son las desarrolladas, en su caso, en el ejercicio de las competencias jurisdiccionales que en determinados casos corresponden a las Cámaras. Así, para la acusación penal por ciertos delitos cometidos por algún parlamentario <sup>o</sup> ministros del Gobierno. Tercero las de control o dirigidas a comprobar la actuación del poder Ejecutivo en alguna materia y a - permitir, en su caso, la exigencia de responsabilidad política. Finalmente, las de finalidad legislativa, esto es, las que buscan conocer algún aspecto de la realidad política, social o económica con vistas a su ulterior tratamiento o reforma legislativa.

De estas cuatro modalidades, las dos últimas son las que tienen una aplicación más corriente, sobre todo en el parlamentarismo contemporáneo.

Por otro lado, y como se verá al estudiar lo establecido en cada país, las Comisiones de investigación suelen estar dotadas de amplios poderes para realizar su cometido. El power to send for persons and papers, tradicional del Parlamento británico, ha sido imitado en general por las demás Cámaras estudiadas. En su virtud pueden exigir la presencia y declaración de autoridades y particulares, el envío y examen de documentos, estando prevista la imposición de sanciones, a veces rigurosas, para los que cometan infracciones en esta materia.

#### 4. Organos que efectúan las investigaciones parlamentarias. Su creación.

Las Cámaras son unos cuerpos demasiado numerosos como para llevar por sí

(4) Otras clasificaciones, por lo demás no muy distintas de la nuestra, se encuentran en MICELI, Inchiesta parlamentare, ob. cit. p. 636, RECCHIA, ob. cit. p. 284 y ss.

mismas una encuesta o investigación. Por eso, no puede extrañar que se emplee el procedimiento de delegar en una Comisión la realización de esta tarea. Sólo un - pequeño grupo de parlamentarios resulta funcional para efectuar pesquisas, convocar testigos, reunir pruebas etc.

Normalmente, los Parlamentos establecen Comisiones ad hoc para cada investigación, de tal forma que desaparecen cuando ésta concluye. El uso de estas Comisiones temporales permite reunir en su seno a los diputados o senadores más especializados o interesados en el tema y, de esta forma, reforzar su poder. Con esta fórmula se pretende, además, no interferir el trabajo de las Comisiones legislativas.

No obstante, hay casos en que las Comisiones permanentes han sido apoderadas para realizar investigaciones. Así, esto era relativamente frecuente en Francia durante la III y la IV Repúblicas. Otro tanto ocurre en los Estados Unidos, donde los Standing Committees están autorizados para abrir encuestas sobre asuntos que caigan dentro de su campo de competencia, si bien se suele delegar esta función a Subcomisiones especiales constituidas en su seno.

Por otra parte, en los Parlamentos bicamerales se suelen emplear Comisiones de una sola Cámara para realizar investigaciones, pero también existen casos de utilización de Comisiones mixtas. Así, lo primero es la regla constante en todo el parlamentarismo inglés y francés. En cambio, en Italia es más frecuente el uso de Comisiones mixtas que el de unicamerales, lo cual debe enmarcarse dentro de la situación de bicameralismo perfecto existente en ese país. También en el - Congreso americano han existido casos de utilización de Comisiones bicamerales.

Por otra parte, la creación de estas Comisiones de investigación se hace - de distinta forma según los países. En algunos se emplea la vía de una moción que, tras su presentación, es debatida y votada directamente por la Cámara interesada. Tal es el caso de Inglaterra, de Francia y de la República Federal Alemana. En cambio , en la V República francesa se exige el previo informe de la Comisiór

permanente que tenga competencia sobre la materia afectada por la investigación propuesta. Situación análoga se produce en los Estados Unidos. Pero, también - existen casos de aprobación por ley de las encuestas parlamentarias. Esto es lo que normalmente ocurre en Italia, habiéndose producido antecedentes en el mismo sentido en la III y IV Repúblicas francesas.

##### 5. Regulación legislativa de las Comisiones de investigación.

Durante mucho tiempo la legislación de los distintos países guardaba silencio sobre esta actividad, por lo que se consideraba a nivel de praxis parlamentaria y de doctrina que se trataba de un poder implícito que las Cámaras tenían para el mejor ejercicio de sus funciones. Esta situación se prolonga hasta nuestros días en algunos casos, entre los que destaca el del Parlamento británico, si bien aquí debe tenerse en cuenta la importancia de las normas consuetudinarias y la firme vigencia del precedente parlamentario, por lo que la ausencia de legislación escrita no debe entenderse como sinónimo de ausencia de toda normativa.

Pero, en la mayoría de los países donde prima el factor legislativo sobre el consuetudinario, se observa una tendencia progresiva a regular por ley algunos aspectos de las Comisiones de investigación. En efecto, dada la relevancia exterior de este procedimiento parlamentario de información y la posibilidad de que afecte a otras esferas de la vida individual e institucional, se ha afirmado la conveniencia de determinar formalmente cuestiones tan importantes como su procedimiento, sus facultades y sus límites.

De entre todos los países estudiados en la presente obra es Holanda el primero en regular por ley el procedimiento de las Comisiones de investigación. El texto originario de dicha ley data de 1850. Por su parte, en Bélgica la Constitución de 1831 ya preveía la realización de encuestas por las Cámaras, pero es en 1880 cuando se promulga una ley especial destinada a disciplinar esta materia.

En Francia la primera regulación legal data de 1914, extendiéndose su vigencia - hasta la IV República. En Alemania, la Constitución de 1919 contenía una regulación concisa pero comprensiva de las cuestiones más importantes de este instrumento parlamentario, remitiéndose a la ley de enjuiciamiento criminal como normativa aplicable al mismo. Lo mismo ocurre bajo la vigente Ley Fundamental de Bonn donde, en vez de preverse una regulación especial, se declara de observancia lo dispuesto en dicha ley de enjuiciamiento criminal. Otro tanto ocurre en Italia donde, a pesar de las voces que en el pasado y en el presente lo han pedido, nunca ha existido una regulación legal específica. Actualmente se actúa sobre la base de la aplicación del Código procesal penal, dada la remisión que la Constitución efectúa a los poderes de los jueces. Por su parte, en los Estados Unidos ha de aguardarse a 1946 para que se apruebe la primera legislación que incluía una ordenación de las investigaciones del Congreso (5).

Así pues, existen dos grandes variantes en lo tocante a la regulación de los aspectos externos de las Comisiones de investigación: establecimiento de una legislación especial o declaración de aplicabilidad de la normativa procesal de los Tribunales de Justicia.

Por lo demás, es evidente que junto a los preceptos constitucionales y legales también son de tener en cuenta los incluidos en los REglamentos de las Cámaras. Sin embargo, la peculiar naturaleza de estos aspectos normativos (6) los hace desaconsejables para la regulación de todos aquellos aspectos de las Comisiones de encuesta que pueden tener una relevancia frente a terceros, razón por la que deben limitarse al tratamiento de los interna corporis.

(5) Un tratamiento más detenido de este aspecto se encuentra en los capítulos referentes a los distintos países.

(6) V. PEREZ SERRANO, Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, Revista Estudios Políticos nº 105 (1959); ALZAGA VILLAAMIL, Contribución al estudio del Derecho parlamentario, Revista de Derecho público nº 62 (1976)

## 6. Conclusiones de las Comisiones de investigación.

Cualquiera que sea el procedimiento empleado en los distintos Parlamentos, lo normal es que las Comisiones de investigación terminen sus actuaciones con la elaboración de un informe donde se recogen sus conclusiones. Este documento suele incluir también una relación de los distintos trabajos realizados y copia de las declaraciones y testimonios recogidos.

Estos informes no tienen un mismo destino en todos los casos. El hecho de ser el resultado de un instrumento de conocimiento de las Cámaras explica su aplicación a objetivos diversos. Así, los informes elaborados en las encuestas de tipo jurisdiccional o personal sirven de base para una decisión de la Cámara al respecto: para aprobar la acusación penal de alguno de sus miembros o de algún ministro o para convalidar, anular o modificar una concreta elección. El Parlamento adopta una decisión a la vista de la información proporcionada por la Comisión investigadora.

En el caso de las investigaciones más numerosas, como son las de finalidad legislativa y de control del Gobierno, el informe tampoco suele tener por sí mismo carácter vinculante, gozando sus conclusiones de la mera condición de sugerencias o propuestas. Desde un punto de vista formal ni el Parlamento está obligado a legislar en el sentido aconsejado por una Comisión investigadora ni el Gobierno a comportarse en el modo indicado por ésta. La Comisión indaga, elabora una exposición del resultado de sus trabajos y, a lo sumo, presenta unas indicaciones de cómo entiende que deben corregirse o sancionarse las deficiencias observadas. Y aunque estas conclusiones sean aprobadas por la Asamblea respectiva tampoco adquieren mayor fuerza de obligar. Su valor es en este caso el de las mociones o proposiciones no de ley, también llamadas relaciones.

Desde un punto de vista práctico ocurre que, al ser las encuestas un instrumento de conocimiento de un órgano eminentemente político, no se puede sentar un principio general sobre su influencia. Esta depende de muchos factores como el prestigio e imparcialidad de la Comisión, la forma en que se han desenvuelto sus trabajos, la importancia del tema investigado para la opinión pública y la relación de fuerzas políticas. Concretamente, respecto a este último elemento debe señalarse que en los países donde la mayoría de la Cámara que realiza la investi-

gación es coincidente políticamente con el Gobierno, es muy difícil que se apruebe un informe con finalidad de control que sea de signo adverso para el Gobierno. Igualmente, la posibilidad de que se planeen en el ordenamiento positivo las medidas defendidas por una Comisión de finalidad legislativa depende de la permanencia y voluntad de la mayoría parlamentaria que las ha aprobado.

En general, puede decirse que donde mayor resultado ha dado este instrumento ha sido en los Estados Unidos. Su sistema presidencialista de gobierno determina la independencia del Congreso frente al Ejecutivo y la consiguiente autonomía de sus Comisiones, que de esta forma se ven menos trabados en sus trabajos. En cambio, en los sistemas parlamentarios de Gobierno sus frutos han sido menores. La coincidencia política del equipo gubernamental con la mayoría de la Cámara y el dominio de esta última por aquél, a través del mecanismo de la disciplina de partido, explica que las encuestas tengan menos autonomía y la consiguiente dificultad para llegar a un resultado crítico o adverso a los criterios del Gobierno. Por eso, en estos sistemas parlamentarios conviene que las investigaciones se hagan sólo sobre temas donde no exista una confrontación partidista o donde no se pueda poner en riesgo grave la estabilidad del Gobierno, al menos si se quiere que sirvan su rol de información. En caso contrario, se verán amenazadas de caer bajo el peso inexorable de la voluntad política de la mayoría parlamentaria.

GRAN BRETAÑA1. Antecedentes.

Varían los autores a la hora de fijar los precedentes de los actuales Select Committees en el sentido de Comisiones parlamentarias de encuesta. Así, FRO-MAGEOT escribió que ya durante los reinados de Eduardo II y Eduardo III (siglo - XIV) fueron nombrados por el Parlamento algunas Comisiones con el fin de indagar sobre las necesidades del Estado, sus finanzas y el empleo de los subsidios aprobados. En la época de Ricardo II se propuso el establecimiento de una Comisión de reforma, encargada de restablecer el orden en los asuntos públicos (1). Para otros, como ANSON, el primer antecedente debe situarse en 1684, pocos años después del triunfo de la revolución inglesa, con la apertura de una encuesta sobre el modo en que fue conducida la guerra de Irlanda (2).

Al principio, estas Comisiones se enfrentaron con la dificultad de carecer de poderes para exigir la personación de terceros a efectos de prestar declaración. Pero, gradualmente los fueron obteniendo. Así, por vez primera la Grenville Act, de 1770, concedió estos poderes a la Comisión encargada de verificar ciertas elecciones impugnadas. Luego fueron otras Comisiones las que pasaron a ostentarlos. Finalmente, a partir del Estatuto 34 y 35 Victoria, c. 83, tanto la Cámara como las diferentes Comisiones fueron autorizadas para exigir la prestación de juramento a los testigos que acudan a declarar ante las mismas.

(1) Vid. Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre, en Bulletin de la Societé de Legislation Comparée. T. 28, 1892-93, Paris 1893, p. 165 y ss.

(2) Vid. Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, I Le Parlement. Giard et Brière. París 1903, p. 435. Por su parte, el primer precedente estudiado por TODD procede de 1844 (Comité para el estudio de la ley relativa a la apertura de cartas) v. On Parliamentary Government in England, I Longmans. Londres 1887, p. 431 y ss.

Desde su surgimiento, la importancia de estos Select Committees ha sido muy variable. Pero, en general, como se verá más tarde, puede afirmarse que - desde mediados del siglo pasado han seguido un proceso de declive, consecuencia anto del dominio de la vida parlamentaria por la mayoría gubernamental y la correspondiente dificultad de realizar una obra estrictamente objetiva, como de la inadecuación del Parlamento para enfrentarse con complejos y tecnicizados - problemas (3).

## 2. Los Select Committees. Su delimitación frente a otras Comisiones.

Dentro del Parlamento británico las tareas investigadoras corresponden a los llamados Select Committees, que son una de las modalidades de Comisiones - junto a los Standing Committees.

Estos últimos tienen carácter permanente y se ocupan indistintamente del estudio de los diferentes proyectos de ley. No están especializados en una zona determinada, por lo que se denominan por las letras del abecedario. (Comisión A, Comisión B, etc).

En cambio, los Select Committees tienen naturaleza temporal, son órganos ad hoc, pues su misión es encuestar sobre un tema determinado con vistas a informar a la Cámara respectiva. E. TAYLOR ha escrito que la verdadera tarea de uno de estos Comités es realizar el trabajo de informar a la Cámara - no al público - sobre algún asunto, buscando lo ocurrido en un caso, examinando testigos, com-

(3) J. REDLICH señaló que la importancia de estas Comisiones de encuesta decreció durante el siglo XIX, como consecuencia del desarrollo de otras Comisiones con el mismo fin, las Royal Commissions, a las que luego se hará referencia. Así en 1880 hubo 44 Select Committees en el Parlamento; en 1896 esta cifra bajo a 25 y en 1903 se redujo a 18. V. The procedure of the House of Commons, Archibald Constable Co. Londres 1908. pp. 189 y ss.

probando declaraciones y estableciendo conclusiones razonadas (4). Como ocurre en la mayor parte de los Parlamentos, la misión de estas Comisiones se agota con la elaboración de un informe que recoge el resultado de sus trabajos y una serie de recomendaciones sobre el tema examinado.

Por otra parte, también deben diferenciarse los Select Committees aquí estudiados de las Royal Commissions. Ambas pueden calificarse, en general, de Comisiones de encuesta, ya que su misión es estudiar un tema o problema con vistas a informar y, eventualmente, formular sugerencias y recomendaciones sobre los mismos.

La importancia de las Royal Commissions es grande. Buena parte de la legislación social decimonónica se debe a sus actuaciones, dado que las medidas que propusieron sobre los problemas y situaciones estudiadas pasaron después, en muchas ocasiones, a convertirse en ley. Tal es el caso de la ley de pobres, y la legislación en materia de salud pública, administración local, vivienda, - industria etc (5).

Ahora bien, las Royal Commissions no son Comisiones parlamentarias, a diferencia de los Select Committees que sí lo son. Los miembros de las primeras son nombrados por la Corona entre personas relacionadas o competentes en la materia que va a ser encuestada, sin tener en cuenta sus opiniones políticas. Se trata de establecer un instrumento que permita conocer lo mejor posible una determinada realidad, y de ahí que se prime el factor objetividad en detrimento - del factor político o de partido. Al mismo tiempo, las Royal Commissions suelen dar cabida a personas representantes o vinculadas con sectores sociales que pueden quedar afectadas por la materia examinada, con vistas a dar audiencia a éstos en el estudio de futuras medidas legislativas y obtener de este modo su compromiso en la obra normativa que pueda resultar.

(4) V. The House of Commons at Work, The Macmillan Press, Londres 1979. p. 124

Por otro lado, debe señalarse que no todos los Select Committees tienen finalidad encuestadora ni alcance temporal. Sobre este punto se volverá más tarde.

(5) Sobre estas Comisiones puede verse TODD, ob. cit, II p. 431 y ss. FROMAGEOT, ob. cit. p. 167 y ss. JENNINGS, Parliament, University Press, Cambridge - 1970 p. 211

En cambio, los Select Committees son Comisiones parlamentarias, establecidas por la Cámara de los Comunes o la de los Lores en su ámbito interno, e integradas consecuentemente sólo por parlamentarios. Si bien tienen una función informativa, equivalente a la de las antes referidas, su composición puramente política condiciona ampliamente sus actuaciones y, sobre todo, su resultado final (6).

### 3. Creación de los Select Committees.

El modo más normal de establecimiento de estas Comisiones es la aprobación de una moción presentada al efecto. En principio, cualquier M.P. puede depositar una moción semejante. Pero, el Gobierno puede bloquear su aprobación recurriendo a su mayoría, por lo que la aprobación de una de estas mociones individuales necesita en la práctica la previa aprobación del Gobierno o el aseguramiento de su respaldo por la mayoría de los diputados. Por ello, no puede extrañar que generalmente sea el propio Gobierno el que formule estas mociones, a instancias de grupos de diputados.

También mediante una moción es la propia Cámara de los Comunes la que elige a los componentes de un Select Committee. La Standing Order nº 75 dispone que "Ningún Select Committee podrá, sin la venia de la Cámara, contar con más de 15 miembros, y dicha venia no podrá ser pedida sin previo aviso de la moción correspondiente". Por su parte, la nº 76.1 establece lo siguiente: "Todo miembro que desee proponer que determinados colegas formen parte de una Select Committee deberá dar cuenta de los nombres que pretenda presentar al efecto, y procurará comprobar previamente si cada uno de ellos está dispuesto a asistir efectivamente a los trabajos del Committee" Así pues, dentro de los Comunes se limita a 15 el número de componentes de una de estas Comisiones, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara de los Lo

(6) Tan es así, que algún autor como BUTT vincula la decadencia de estos órganos parlamentarios a su configuración partidista. Afirma que realizaron un cierto papel hasta mediados del siglo XIX, época en que se impuso el criterio de partido en su actuación, lo que condujo al Gobierno a procurarse a través de la Royal Commissions una opinión independiente. V. su obra The power of Parliament, Constable, Londres, 1967 p. 80.

res donde no existe tope al respecto (7). Es preciso obtener la conformidad previa de las propuestas como miembros de la Comisión.

#### 4. Funcionamiento y poderes.

El ámbito de actuación de las Comisiones consideradas viene determinado - por la orden a través de la cual son aprobadas, llamada orden de referencia, y todas las indagaciones y deliberaciones que se efectúen tienen que contenerse dentro de sus límites. Si se considera que la Comisión debe extender el marco de sus actuaciones es preciso obtener una instrucción de la Cámara, prescribiendo o permitiendo, según los casos, su ampliación. Al revés, también es posible que la Cámara apruebe una instrucción recortando los poderes y el ámbito de los trabajos - de las Comisiones, aunque estos hayan comenzado

El día y la hora de la primera reunión de un Select Committee es fijado - por aquel que, formando parte del mismo, tenga más antigüedad en la Cámara. En esta primera reunión se procede a la designación de su Presidente, lo que normalmente se hace por unanimidad, sin necesidad de recurrir a votaciones. Si no hay este consenso, es el Clerk adscrito a la Comisión quien va sometiendo a votación los nombres de los distintos miembros de la misma, hasta que uno obtiene la mayoría. No se elige vicepresidente: sólo cuando el Presidente no puede asistir es elegido otro miembro para ocupar su puesto durante el tiempo necesario. (8)

Señala E. MAY que al Presidente de uno de estos Comités corresponden, dentro de los límites respectivos, los mismos deberes y poderes que al Presidente - del Committee of the whole House, si bien con ciertas diferencias. Concretamente, y al igual que ocurre en las sesiones plenarias, sólo puede votar cuando haya empate en un escrutinio.(9)

(7) v. E. MAY, Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, Butterworths, Londres, 1976, p. 631.

(8) TAYLOR, ob. cit. p. 128

(9) ob. cit. p. 638 y ss.

En época reciente se ha incrementado el número de reuniones celebradas por estas Comisiones fuera del recinto parlamentario. Para ello es preciso contar con la previa autorización de la Cámara correspondiente. Estas reuniones comprenden - también las que en algunos casos se han celebrado en países extranjeros (10).

Uno de los aspectos más importantes del funcionamiento de los Select Commi-tees es el de sus poderes en relación a personas extrañas a la Cámara.

Normalmente, la Cámara de los Comunes otorga a estas Comisiones el poder de requerir la presentación de testigos, documentos y registros (power to send for - persons, papers and records), lo que se suele hacer en el mismo acto de su aprobación.

En virtud de este poder, la Comisión, a través de su Presidente, puede expedir órdenes requiriendo la presentación de testigos, así como la exhibición de documentos. Si el requerido se niega a comparecer comete un acto de desacato respecto a la Cámara (contempt of the House), también llamado violación de privilegio (breach of privilege). En estos casos puede entrar en juego la jurisdicción penal de la Cámara, que es un poder general de encarcelamiento por desacato análogo al poseído por los tribunales superiores (11)

En estos casos de incomparecencia, la Comisión correspondiente puede informar a la Cámara, quien, a su vez, puede exigir la presencia del testigo en el bar (lugar especial situado al fondo de la sala de sesiones donde la misma se reúne). Si tampoco obedece a este requerimiento, la Cámara, a través del Speaker, puede ordenar su detención por el Serjeant at Arms, quien recibe el correspondiente warrant al efecto. Incluso en los casos en que el testigo se encuentre en prisión, puede reclamarse al funcionario que se encuentre al frente de la misma que permita la presencia de aquél ante la Cámara a efectos de declarar.

(10) Al principio estas visitas a países extranjeros fueron consideradas inconstitucionales. Después se admitió su licitud, pero, en cambio, surgieron problemas financieros y de competencia con el Foreign Office. Vid M. PARTINGTON: Parliamentary Committees: recent developments, en Parliamentary Affairs - 1969-70 p. 370 y ss.

(11) Vid. por todos E. MAY, ob. cit, p. 116 y ss. y 644 y ss. FROMAGEOT, ob. cit. p. 184 y ss.

Paralelamente al poder de detención, cada una de las Cámaras puede disponer por sí misma el arresto del que haya cometido el desacato, que o bien queda bajo la custodia del Serjeant at Arms o bien es enviado a alguna prisión. Este acto compulsivo es considerado idóneo para que los que se niegan a declarar depongan su actitud. En la Cámara de los Comunes, la práctica moderna es que la duración de este arresto no puede extenderse más allá del correspondiente período de sesiones, produciéndose además la excarcelación cuando el sujeto afectado manifiesta su arrepentimiento.

El otorgamiento de estos poderes autónomos de detención y arresto son considerados como inherentes al Parlamento y necesarios para que la máxima institución política pueda hacer frente a actos de obstrucción y de desacato (12). El Acta de Habeas Corpus tiene vigencia general, en el sentido de que afecta a cualquier autoridad que tenga a personas detenidas bajo su poder, por lo que un Tribunal puede exigir de las Cámaras que le sea entregado cualquier detenido, expidiendo el correspondiente writ of habeas corpus. Pero, el tribunal que así procede no puede disponer la libertad bajo fianza del sujeto, que permanece detenido, ni tampoco enjuiciar o revisar la orden parlamentaria de arresto. Las Cámaras están consideradas al respecto como tribunales superiores y por ello sus decisiones son tenidas como inapelables.

Por otro lado, la Cámara puede autorizar que <sup>las</sup> personas cuya actuación influye en el tema o cuestión investigado, o cuyos derechos o intereses pueden quedar afectados por los resultados de la encuesta, sean oídas por el Select Committee, directamente o por medio de abogado. La orden disponiendo la audiencia de estas partes interesadas puede ser hecha simultáneamente <sup>o</sup> con posterioridad a la designación de la Comisión, e incluso es posible que sean los propios interesados quienes soliciten la adopción de tal acuerdo. Al amparo de lo dispuesto en la Parliamentary Witnesses Oath Act, de 1871, tanto la Cámara como sus Comisiones pueden exigir la prestación de juramento por parte de los testigos. El falso testimonio es perseguible como perjurio. Sin embargo, debe señalarse que no es usual que los Select Committees examinen testigos bajo declaración de juramento, salvo en la encuestas de carácter jurisdiccional.

(12) E. MAY, ob. cit. p. 119 y ss.

Además, estas Comisiones pueden recibir por delegación de la Cámara la facultad de reclamar documentos y registros de las autoridades ministeriales.

Respecto al carácter público o <sup>reservado</sup> de las sesiones celebradas por los órganos aquí estudiados, debe decirse que éstos, salvo que la Cámara disponga - otra cosa, pueden acordar que las declaraciones de testigos tengan lugar en sesiones públicas, lo que en la práctica constituye la regla general (13). En cambio, las sesiones destinadas a deliberaciones entre los componentes de las Comisiones tienen lugar invariablemente a puerta cerrada. Los diputados de la Cámara de los Comunes pueden estar presentes en cualquiera reuniones de los Select Committees de su Cámara, pero es de estricta cortesía retirarse cuando sean invitados a ello por las Comisiones que deseen celebrar sus sesiones con sólo sus miembros.

Las declaraciones de los testigos son reproducidas taquigráficamente y después imprimidas para el uso de los componentes de la respectiva Comisión. Junto a esto, las Comisiones suelen estar autorizadas para elevar a la Cámara los actas taquigráficos recogiendo estas deposiciones, así como para acordar su publicación, de día en día o de otra forma. Todos los testigos que acuden a informar reciben una <sup>copia</sup> impresa del texto de sus intervenciones, a fin de que puedan corregir - los errores de transcripción y los errores de hecho que no alteren su sentido. - Una vez corregida la copia, debe ser devuelta dentro del plazo que se señale al Clerk de la Comisión, quien, si aprecia alguna anomalía, la remite a su Presidente para que decida.

Constituye también un breach of privilege of the House, la publicación - por parte de cualquier persona de las declaraciones efectuadas y de los documentos sometidos ante un Select Committee, antes que los mismos hayan sido elevados a la Cámara en el respectivo informe. No obstante, cuando las declaraciones tienen lugar en sesiones públicas no hay tal violación del privilegio si su publicación es objetiva y ajustada a los hechos.

Merece destacarse que la Comisión puede ordenar por sí misma la distribución de tareas entre sus miembros, aisladamente o en forma de Subcomisiones, siem-

(13) Los Select Committees que celebran todos sus sesiones a puerta cerrada constituyen una minoría. Vid. M. PARSONS, Parliamentary Procedure, 10th ed. cit. p. 374.

pre que ello no implique una delegación de autoridad. En el resto de los casos, la constitución de Subcomisiones requiere la autorización de la Cámara correspondiente. Así, este permiso resulta necesario para que las mismas puedan recibir declaraciones de testigos o requerir la presentación de personas, registros o documentos. Las Subcomisiones no pueden informar directamente a la Cámara, debiendo hacerlo a través de la Comisión de la que forman parte (14)

Los Select Committees necesitan asimismo autorización de la Cámara para designar especialistas que les asesoren en cuestiones técnicas o científicas relacionadas con las materias encuestadas. Estos expertos pueden asistir tanto a las sesiones donde se efectúen audiencias como a las deliberativas internas.

#### 5. Informe de las Comisiones.

Todos los Select Committees que han recibido el poder de requerir la presencia de personas, documentos y registros, pueden elaborar y presentar a la Cámara un informe expresando sus observaciones y sugerencias sobre la materia encuestada. Estos informes carecen, como ya se indicó al principio, de carácter ejecutivo, por lo que no pueden pasar de la simple recomendación o propuesta. Incluso se han producido casos de rechazo de estos informes no vinculantes (15)

Una vez que concluyen las audiencias de testigos, el Presidente de la Comisión suele preparar un proyecto de informe o de resoluciones y envía copias a sus miembros antes de que se efectúe su consideración. Asimismo, estos otros Diputados pueden presentar si lo desean proyectos de informe alternativos.

(14) D. SHELL señala que la formulación de preguntas a testigos se hace con más rigor en las Subcomisiones, habida cuenta de que su tamaño más reducido permite un mejor intercambio de información. v. Specialist Select Committees en Parliamentary Affairs 1969-70 p. 391.

(15) E. TAYLOR, ob. cit. p. 125. Para lo que sigue véase por todos E. MAY, ob. cit. p. 656 y ss.

Después de que la Comisión toma en consideración el proyecto, o uno de los proyectos presentados, se examina cada uno de sus párrafos a los que cabe presentar enmiendas que se tramitan por las normas generales al respecto. Estas enmiendas son sometidas a votación y lo mismo se hace a continuación con cada uno de los párrafos, enmendados o no. Tras estas consideraciones parciales se verifica una votación sobre el <sup>conjunto</sup> que, si es aprobatoria, significa la conclusión del informe en fase de Comisión y su elevación a la Cámara.

Cuando en vez de un informe se elaboran resoluciones, cada una de ellas es tramitada como una moción sustantiva, a la que cabe también presentar enmiendas.

Cuando el trabajo de encuesta se desarrolla a través de Subcomisiones, lo normal es que estas elaboren su informe, que después es asumido, con enmiendas o sin ellas, por la Comisión para su presentación a la Cámara. También es posible que la Comisión eleve diversos informes escalonados a lo largo del tiempo, cuando la materia examinada sea susceptible de su consideración por fases. En cualquier caso, esta pluralidad de informes requiere la autorización de la Cámara.

Terminado el informe por la Comisión, es enviado junto con las declaraciones de los testigos a la Mesa de la Cámara (Table of the House) y una copia de todo ello es remitida a la imprenta para su pronta publicación.

Por otra parte, cuando un Select Committee ha elaborado un informe que afecta a la política de un Departamento ministerial, lo usual es que éste prepare un documento de contestación, señalando su postura respecto a las recomendaciones y observaciones contenidas en aquél. Estas contestaciones pueden adoptar la forma de un memorándum o de un command paper (16) que es lo más acostumbrado desde finales de los años sesenta.

(16) Los command papers constituyen una variante de escritos empleados por el Gobierno para informar al Parlamento. vid. E. MAY, ob. cit. p. 255.

En el debate sobre el informe de una de estas Comisiones de investigación pueden aprobarse mociones, expresando el acuerdo o desacuerdo de la Cámara con el mismo, bien considerado como un todo o bien en relación a sus distintos apartados. Asimismo, cabe la aprobación de una moción disponiendo el reenvío a Comisión de uno de estos informes para su reconsideración y nuevo estudio. Esta devolución no implica la obligación de volver sobre toda la materia estudiada ni el reexamen de los testigos que hayan comparecido ante la misma. No se dan instrucciones al respecto: es la propia Comisión la que debe colegir el sentido de la decisión de la Cámara.

#### 6. Casos especiales de Select Committees.

Normalmente, estas Comisiones tienen carácter estrictamente temporal, son órganos ad hoc, en el sentido de que una vez concluida la encuesta encomendada deben desaparecer. Responden así al perfil clásico de las Comisiones de investigación en el derecho comparado.

No obstante, junto a lo anterior existen casos de Select Committees que - tienen una naturaleza más o menos estable. De modo creciente se establecen Comisiones encargadas de examinar materias concretas mediante Standing Orders, de tal forma que el fin de la legislatura no determina su fin, sino que se reconstituyen con el Parlamento que después resulta elegido. Otro tanto ocurre con aquellos Select Committees que, aunque designados para una Legislatura o para un período de sesiones, se renuevan periódicamente al finalizar el plazo correspondiente (17).

Así, ejemplos de estos Select Committees en la Cámara de los Lores son los siguientes: Committee for Privileges, Procedure Committee y el Committee of Selection.

(17) Como dice B. BRICK todas estas Comisiones deberían llamarse Comisiones permanentes especializadas (Specialized Standing Committees) para ajustarse mejor a su naturaleza. v. The reform of Parliament. Weidenfeld and Nicolson. Londres 1968. p. 89.

Entre los que existen en la Cámara de los Comunes se pueden destacar los siguientes: el Select Committee on European Secondary Legislation, el Expenditure Committee, el Select Committee on Nationalised Industries, el Select Committee on Parliamentary Commissioner for Administration. Este último es el encargado de mantener las relaciones de la Cámara con el Parliamentary Commissioner for Administration, que es el ombudsman del sistema británico.

También, destaca el Select Committee on Statutory Instruments, que es una rama de la Comisión conjunta de ambas Cámaras para examinar los Statutory Instruments o legislación delegada. Como es sabido, desde la Statutory Instruments Act de 1946 numerosas normas jurídicas son dictadas por las autoridades ministeriales usando las facultades recibidas por delegación de alguna ley. Muchas de estas normas delegadas cobran vigencia sin necesidad de someterse previamente al Parlamento. Pero, en otros casos, su remisión a las Cámaras es preceptiva. Si así ocurre, puede suceder que se necesite una confirmación expresa de la Cámara en todo caso o bien que esta sólo se requiera cuando algún M.P. presente una impugnación contra la norma delegada dentro de los cuarenta días siguientes a su presentación. La misión del mencionado Select Committee es comprobar con rigor si las disposiciones delegadas han respetado los límites y condiciones de las Leyes<sup>de</sup> que se derivan e informar a la Cámara al respecto.

#### 7. Resultado de los Select Committees.

Es aventurado realizar en pocas palabras la valoración del trabajo desarrollado por las Comisiones de encuesta.

No obstante, debe señalarse que las grandes misiones investigadoras son asumidas no por estos órganos parlamentarios, sino por las Royal Commissions, habida cuenta de que sus miembros son seleccionados entre las personalidades que más conocimientos o experiencia pueden tener en el tema investigado, lo que favorece una mayor profundidad y objetividad en sus actuaciones.

Por otra parte, no debe olvidarse que las mociones estableciendo estos Select Committees y designando sus miembros se deben, en definitiva, a la voluntad del Gobierno, lo que determina que su ámbito de actuación pueda ser recortado para evitar una excesiva presión política. Esto manifiesta que ocupan una posición subordinada (18).

También, el hecho de que su composición reducida favorezca la solidaridad entre sus miembros, por encima de las diferencias de partido, explica el recelo, que han tenido los Whips y dirigentes de los partidos frente a estas Comisiones.

Por todo ello, no puede extrañar que el resultado de estas Comisiones haya sido moderado en lo tocante a la conducción de la política y la administración. Pero ello no equivale a decir que su papel sea inútil. Al contrario, han desarrollado una importante labor abriendo nuevas fuentes de información y provocando - discusión sobre los temas de su competencia. Como dice BRICK, en todas aquellas cuestiones que no suponen divisiones o grandes diferencias entre los partidos - pueden obtener un resultado positivo. (19)

(18) D. R. SHELL, ob. cit, p. 383

(19) v. ob. cit. p. 99 y DR. SHELL, ob. cit. p. 403 y ss.

FRANCIA1. Antecedentes.

El primer antecedente en Francia de las Comisiones de encuesta debe situarse en 1828 con una encuesta de alcance económico sobre el régimen del azúcar. Utilizada frecuentemente durante la Monarquía de julio, el procedimiento fue también asumido por la República de 1848, que llegó a dotar de amplios poderes a alguna de sus Comisiones (1). Pero, es a partir de 1870 cuando se consolidan y adquieren mayor importancia. Así, pueden señalarse las siguientes: - Sobre los actos del Gobierno de defensa nacional (1871); sobre los sucesos del 16 de Mayo (1877); las dos sobre el "affaire" del canal de Panamá (1892 y 1897); además de una serie de ellas para estudiar determinados problemas sociales y administrativos, como las relativas a ciertas adquisiciones, a la organización del Ejército, a los establecimientos penitenciarios etc. Respecto a las realizadas durante la IV República cabe citar la destinada a estudiar los sucesos ocurridos en Francia desde 1933 (1946), la relativa a determinados sucesos acaecidos en Costa de Marfil (1950) y la referente a ciertos informes del Presidente del Consejo (1950) (2).

Junto a las anteriores, debe advertirse la existencia de otras investigaciones desarrolladas a través de Comisiones permanentes, a las que se podía dotar de poderes de encuesta. No obstante, para el examen de los asuntos más importantes se utilizaron normalmente Comisiones específicas y temporales.

(1) Como más importantes pueden citarse las siguientes: sobre el déficit Kesner (1832); sobre los tabacos (1835); sobre las elecciones celebradas en distintos distritos (1842); sobre los sucesos de Junio (1848); sobre los servicios de la marina (1849)

(2) Vid. PIERRE, ob. cit. p. 678 y ss. y BIAYS, Les Commissions d'enquête parlementaire, en Revue du Droit Publique et de la Science Politique, 1954.

## 2. III y IV Repúblicas. Fundamento

PIERRE definió a las encuestas parlamentarias como las investigaciones a las que una Asamblea procede a través de aquellos de sus miembros que designa con un mandato determinado. A pesar de ser practicadas desde los tiempos finales de la Restauración, las encuestas no tuvieron reconocimiento legal hasta bien entrado el presente siglo. Por eso, no puede extrañar que el autor mencionado entendiese que su fundamento jurídico era implícito, al desprenderse de los poderes generales atribuidos a los representantes de la Nación (3). Con ello se incluía en la consideración más extendida en el constitucionalismo de su tiempo sobre el carácter inherente del poder de investigación de las Asambleas legislativas.

Más tarde BIAYS se refirió a la finalidad de este poder. Según este autor, las encuestas son un procedimiento de que disponen las Cámaras para obtener por sí mismas información y conocimientos, a diferencia de las preguntas e interpelaciones que, persiguiendo el mismo fin, suponen el suministro de datos e información por parte del Gobierno. Siendo constante la finalidad informadora, su fundamento varía según la clase de investigación. Así, añade, las electorales se basan en los artículos de la Constitución que atribuyen a las Cámaras el derecho de verificar la elección de sus miembros; las económicas tienden a informar al Parlamento sobre la situación social, agrícola, comercial, industrial, etc del país, actuando como complemento necesario de la función legislativa y, finalmente, las encuestas políticas tratan de facilitar el control del Gobierno por la Cámara (4).

## 3. Funcionamiento y facultades durante dicho período.

Antes de entrar en el estudio de la Ley de 23 de Marzo de 1914, sobre comparecencia de testigos ante Comisiones de encuesta, cabe poner de manifiesto diversos extremos.

(3) ob. cit. p. 678

(4) ob. cit. p. 443 La postura de este autor coincide con lo defendido por nosotros al tratar del fundamento y finalidad de este instrumento.

Por un lado, el principio de separación de poderes nunca se entendió como un obstáculo al desarrollo de investigaciones parlamentarias sobre cuestiones afectadas por un proceso ante los Tribunales. La distinta naturaleza de ambas autoridades - política en el caso de las Comisiones de encuesta y jurisdiccional en el caso de los procesos ante los Tribunales - permitió el despliegue de actividades paralelas sobre el mismo objeto, pero siempre teniendo presente el respeto debido a la independencia y autonomía del otro poder. Por eso, se excluía que estas Comisiones pudiesen reunir pruebas de culpabilidad para una acusación o un juicio, pues no les correspondía reemplazar ni al Juez de instrucción ni al Tribunal Juzgador, sino obtener las bases para una crítica política o para una futura tarea legislativa.

De otra parte, y a diferencia de lo ocurrido en otros países, la dualidad de Cámaras se entendió en Francia como una prohibición para la creación de Comisiones mixtas, con miembros de ambas. El principio de que el poder legislativo debía ser ejercido por dos órganos distintos y separados fue interpretado como contrario a una práctica semejante, e, incluso, hubo casos de creación en la Cámara de diputados y en el Senado de Comisiones paralelas para investigar sobre unos mismos hechos (5).

En cuanto a la forma de constituir las Comisiones de encuesta o investigación, cabe recordar que en su mayor parte fueron creadas por medio de resoluciones de las Cámaras, esto es, por medio de actos parlamentarios no legislativos. En algunas ocasiones fue la ley el instrumento utilizado. Así, cuando se pensaba que el establecimiento de una Comisión parlamentaria era un medio de coadyuvar a la puesta en práctica de sus medidas y disposiciones, era la propia ley la que ordenaba su creación.

Asimismo, resulta obligado hacer una referencia a los poderes que en relación a terceros han tenido las Comisiones parlamentarias de investigación.

Normalmente, el desarrollo de estas encuestas implicaba la convocatoria

(5) BIAYS, ob. cit. p. 453

gía PIERRE, no podía haber investigación seria en ausencia de declaraciones orales (6) Ahora bien, hasta 1914, dada la inexistencia de toda disposición legal al efecto, se entendía que las Comisiones podían hacer estas convocatorias pero sin que hubiese una obligación formal de los testigos para comparecer. En caso de negativa de éstos, las Comisiones no disponían de medios para obligarles a presentarse. Por las mismas razones, no se podía obligar a los testigos a declarar bajo juramento, si bien, en la práctica, la mayor parte de éstos no oponían ningún reparo en dicho sentido cuando se presentaban ante las Comisiones. El juramento estaba desprovisto de valor jurídico, pero hacía más solemne la declaración: el caso de falso testimonio ante estas Comisiones no estaba sancionado. En contrapartida, las personas que declaraban no gozaban de la inmunidad de los testigos ante los tribunales.

La necesidad de regular por ley estas cuestiones se había sentido desde hacía tiempo, sobre todo a la vista de los poderes de los Select Committees de la Cámara de los Comunes y de las leyes belga de 1880 y holandesa de 1850 sobre esta misma materia. En Francia debe esperarse hasta el 23 de Marzo de 1914 para la aprobación de la ley sobre comparecencia de testigos ante las Comisiones de encuesta (7). Esta ley fue incluida posteriormente en la ley de 6 de enero de

(6) ob. cit. p. 689.

(7) El texto de esta ley era el siguiente: "Artículo único. Toda persona cuya audición haya sido juzgada útil por una Comisión de encuesta parlamentaria estará obligada a deferir a la citación que le será entregada por un ujier o por un agente de la fuerza pública, a petición del Presidente de la Comisión.

"En caso de no comparecimiento, el testigo culpable que no justifique una excusa legítima será sancionado con una multa de 100 a 1000 francos.

"Además, a requerimiento de la Comisión, podrá ser objeto de un mandato de hacer comparecer expedido por el fiscal de la República.

"La negativa a prestar juramento será castigada con la pena prevista en el segundo párrafo del presente artículo.

"El culpable de falso testimonio será sancionado con las penas previstas en el artículo 363 del Código penal. El culpable de soborno de testigo estará sujeto a las mismas penas que el falso testimonio.

"Los actos constatando las infracciones previstas en los párrafos precedentes serán trasladadas al Ministro de Justicia para que se les dé el tratamiento que en derecho corresponda. El artículo 463 del Código penal será aplicable.

"Las presentes disposiciones no se aplicarán a las encuestas parlamentarias más que en virtud de una decisión de la asamblea que las haya ordenado."

1950, sobre modificación y codificación de los textos relativos a los poderes públicos, por lo que su vigencia <sup>se</sup> mantuvo en la cuarta República.

La ley francesa de 1914 no imita el contenido de la ley belga de 1880, - de equiparación completa entre los poderes de la Comisión y los del juez de instrucción -, y limita su ámbito a los testimonios recibidos por estas Comisiones. La no comparecencia del testigo llamado era sancionada con multa, además de poder ser obligado coercitivamente a presentarse. Asimismo, se podía exigir la declaración bajo juramento, con la imposición de la misma pena pecuniaria en caso de negativa. También el falso testimonio era castigado. Por otra parte, el silencio de la ley sobre si estos testigos se beneficiaban de la inmunidad legal reconocida a los testigos ante los Tribunales, se interpretó en sentido afirmativo, en correspondencia a la igualdad de obligaciones que pesaban sobre ellas. Igualmente, debe señalarse que las Comisiones no disponían de estos poderes a título propio, sino que eran las Cámaras sus titulares. En consecuencia, se necesitaba un acuerdo expreso de estas últimas para que aquéllas pudiesen ejercitar tales poderes. Finalmente, merece destacar que las sanciones previstas eran aplicables por los Tribunales de justicia y no por las Comisiones.

Uno de los problemas con que pronto se enfrentaron las Comisiones de investigación fue el de la comparecencia de funcionarios públicos para declarar ante las mismas. El principio de separación de poderes se entendió contrario a que estas Comisiones pudiesen dar directamente orden de comparecencia a estos funcionarios. El requerimiento debía tramitarse a través del Ministro del que dependían. Evidentemente, éste, en virtud de su superioridad jerárquica, podía negarles la autorización para comparecer, pero con ello podía comprometer su responsabilidad política ante las Cámaras. De esta forma, no puede extrañar que lo habitual fuese que el Gobierno autorizase a sus funcionarios para informar en las investigaciones parlamentarias. La práctica demostró una progresiva sumisión a las demandas de las Comisiones de encuesta. Incluso, a partir de la entrada en vigor de la Ley de 1914, se consideró que no era precisa la autorización previa del Ministro para que los funcionarios públicos pudiesen comparecer (8)

(8) Vid. BONNARD, Les pouvoirs judiciaires des Commissions d'enquête parlementaire et la loi du 25 mars 1914, en Revue du Droit Publique et de la Science Politique 1914, p. 403. Alega en este sentido la generalidad con que estaban concebidas las disposiciones de dicha ley y el propósito del legislador de no excluir a los funcionarios de su ámbito de aplicación.

Relacionado con lo anterior, está el tema del acceso de las Comisiones a documentos y expedientes oficiales. La facultad de reclamarlos al Gobierno y a la Administración pública siempre fue reconocida como una consecuencia del poder del Parlamento de controlar al Ejecutivo. Los Ministros afectados podían rechazar el envío de determinados documentos cuando los juzgasen de carácter -confidencial, si bien con el riesgo de poner en juego su relación de confianza con las Asambleas si éstas estimaban improcedente una decisión de este tipo. Sin embargo, los miembros de los Gobiernos hicieron uso de esa facultad en diversas ocasiones, sin que ello provocase consecuencias desfavorables, lo que manifiesta que las Cámaras aceptaron la conveniencia de mantener reservados los documentos correspondientes. Mayores problemas planteó el envío de documentos y expedientes en poder de los Tribunales, habida cuenta de que la separación -constitucional de poderes impedía que el Legislativo impusiese su voluntad al Judicial. En diversas ocasiones los Ministros de Justicia se opusieron a la -transmisión de estos datos, amparándose en el secreto de la instrucción sumarial. Pero, junto a lo anterior, también hubo casos en que los Ministros accedieron sin más a lo solicitado o, al menos, se limitaron a pedir que no se diese publicidad a la información transmitida. La regla que podía deducirse de la práctica era que la comunicación de documentos en poder de los jueces estaba subordinada al consentimiento del Ministro de Justicia, y que éste tenía un derecho de examen y de decisión, al respecto si bien con la posibilidad de que las Asambleas hiciesen efectiva su responsabilidad política.

BONNARD, escribió que el otorgamiento de poderes de naturaleza judicial a las Comisiones de encuesta no era censurable, dado que la ley de 1914 se movía dentro de unos límites razonables, sin afectar al principio de separación de poderes. Este principio tiene su razón de ser en el respeto de los derechos individuales y de las libertades, por lo que todo aquello que no les ponga en peligro puede ser admitido. Todas las obligaciones impuestas en dicha ley estaban establecidas con una precisión y sin posible manipulación arbitraria. Por las mismas razones, la obligación de colaborar a cargo de los agentes judiciales

no podía ser considerada, según BONNARD, como atentatoria de la separación de poderes (9).

#### 4. Plazo.

Normalmente, las Cámaras, al instituir una Comisión de encuesta, fijaban el plazo dentro del cual debían terminar sus trabajos. Pero, si este plazo no se establecía, la Comisión respectiva podía continuar sus actuaciones todo el tiempo que durase la Asamblea que la aprobó. La expiración del mandato de esta última, por el transcurso del plazo legal o por su disolución, determinaba el correlativo decaimiento de la Comisión encuestadora.

#### 5. El informe

Los trabajos de estas Comisiones concluían en la redacción de un informe, en el que se ponían de manifiesto los hechos comprobados y se formulaban las conclusiones que viniesen al caso. El informe era depositado ante la Mesa de la Cámara correspondiente y sólo con la autorización de esta última podía imprimirse y distribuirse. El Informe se acompañaba normalmente de las actas de las deliberaciones, la transcripción de las declaraciones de los testigos y los documentos cuya publicación se consideraba ilustrativa.

(9) V. ob. cit. p. 404 y ss. También BIAYS, ob. cit. p. 474, manifiesta un juicio favorable sobre la ley examinada de 1914, al decir que conciliaba la necesidad de eficacia de las Comisiones y el deseo de justicia y de protección de los individuos (p. 464), resaltando que <sup>reservaba</sup> la competencia represiva a los Tribunales de justicia (p. 467). En cambio, DUGUIT mantenía una opinión crítica al respecto, pues consideraba que la atribución de poderes judiciales a estas Comisiones favorecía la invasión del dominio reservado a los Tribunales. Vid. Traité, cit. IV p. 399.

En el caso de las encuestas electorales, el informe de la Comisión conducía a una decisión de la Cámara sobre la validez o invalidez de la elección objeto de la encuesta. En el resto de las Comisiones de investigación hubo casos en que los informes no llegaban a discutirse por la Asamblea correspondiente. Pero, normalmente, había un pronunciamiento de ésta. Así, podía decidir el envío del informe al Ministro afectado, o votar una resolución invitando al Gobierno a tomar ciertas medidas. Hubo también algún caso en que la Cámara formuló una proposición de ley en relación con el tema encuestado. No obstante, la regla general era la votación de un Orden del día o moción, bien expresando la aprobación de la Cámara a la actuación del Gobierno en el objeto investigado, bien proponiendo ciertas medidas o reformas, bien censurando al Gobierno o a algún Ministro. En este último supuesto, la aprobación del Orden del día determinaba la exigencia de responsabilidad y la consiguiente remoción de sus puestos de los Ministros afectados.

No obstante, durante la cuarta República, el hecho de que el Consejo de la República no pudiese exigir responsabilidad política al Gobierno determinó que sus encuestas sólo pudiesen tener un valor moral en el campo de estas resoluciones.

## 6. Situación en la V República. Introducción.

El abandono en 1958 del tradicional sistema parlamentario y la correlativa instauración de uno de corte mixto o semipresidencial ha tenido también su influjo en el capítulo de las Comisiones de encuesta o de investigación. La anterior situación de predominio de las Cámaras sobre el Gobierno, que fue a la vez causa y consecuencia del importante despliegue de este tipo de Comisiones, se vio radicalmente alterada por la Constitución gaullista de 1958, con su reforzamiento del peso jurídico político del Ejecutivo y la paralela pérdida de importancia del Legislativo. Junto a la disminución de sus competencias, el Parlamento vio recortada su, hasta entonces, libertad completa de organización y de funcionamiento. El deseo de obtener una situación de estabili-

dad gubernamental y tranquilidad política, dentro de un marco conservador, se procuró manteniendo las instituciones tradicionales, pero reorientándolas de tal forma que algunas, como las Asambleas legislativas, perdieron una buena parte de sus atribuciones características (10).

Por ello, no puede extrañar dentro de este contexto, que las Comisiones encuestadoras tengan una menor funcionalidad que antes. Al generalizado dominio de la vida parlamentaria por parte de los Gobiernos, se une, en el caso - francés, un sistema constitucional que limita marcadamente los poderes de las Cámaras y extiende en la misma forma los del Presidente de la República. Como se verá a continuación, son numerosas las cortapisas con que se enfrentan estas Comisiones, y que las hacen perder buena parte de su alcance político.

#### 7. Normativa aplicable.

La Constitución francesa de 1958 no contiene ninguna precisión sobre las Comisiones de investigación o encuesta. Son disposiciones de rango inferior las que disciplinan esta materia. Así, deben citarse el art. 6º de la Ordenanza nº 58-1100 de 17 de Noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias, con las modificaciones introducidas por la ley - 77-807 de 19 de Julio de 1977, y las disposiciones de los Reglamentos internos de éstas.

(10) V. LOEWENSTEIN, ob. cit. p. 117; DUVERGER, Instituciones políticas y Derecho Constitucional. Ariel. Barcelona, 1970, p. 299 y ss; A. HAURIOU, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona 1971, p. 516 y ss; G. BURDEAU Droit Constitutionnel e. Institutions Politiques LGDJ, París 1977, p. 464 y 595; JIMENEZ DE PARGA, Regímenes políticos con temporáneos. Tecnos, Madrid 1973 p. 182 y ss; M. PRELOT, Institutions politiques et Droit Constitutionnell, Dalloz, 1977, p. 676 y ss.

El referido art. 6º establece lo siguiente:

"Además de las Comisiones mencionadas en el artículo 43 de la Constitución, sólo pueden ser eventualmente creadas en el seno de cada asamblea parlamentaria Comisiones de encuesta o Comisiones de control; las disposiciones siguientes les son aplicables.

"Las Comisiones de encuesta son formadas para recoger elementos de información sobre hechos determinados y someter sus conclusiones a la asamblea que las ha creado. No puede ser creada una Comisión de encuesta cuando los hechos han dado lugar a persecuciones judiciales y durante todo el tiempo que estas persecuciones estén en curso. Si una Comisión ha sido ya creada, su misión finaliza desde la apertura de una información judicial relativa a los hechos que han motivado su creación.

"Las Comisiones de control son formadas para examinar la gestión administrativa, financiera o técnica de servicios públicos o de empresas nacionales con vistas a informar a la asamblea que los ha creado del resultado de su examen.

"Los miembros de las Comisiones de encuesta y de las Comisiones de control tienen un carácter temporal. Su misión finaliza con el depósito de su informe y, a lo más tarde, con el transcurso de un plazo de seis meses a contar de la fecha de adopción de la resolución que las ha creado. No pueden ser reconstituidas con el mismo objeto antes de la expiración de un plazo de doce meses a contar desde el término de su misión.

"El artículo 10 (párrafos 2 y 3) de la ley nº 67-483 de 22 de junio de 1967, relativa al Tribunal de Cuentas, es aplicable a las Comisiones de encuesta y de control en las mismas condiciones que a las Comisiones de finanzas.

" Los ponentes de las Comisiones de encuesta y de control ejercen su misión sobre documentos y sobre el propio terreno. Todas las informaciones que puedan facilitarles esta misión deben serles proporcionadas. Están habilitados para hacerse comunicar todos los documentos de servicio, con la excepción de aquellos que revistan un carácter secreto y que conciernen a la defensa nacional, a los asuntos exteriores, la seguridad interior o exterior del Estado, y bajo reserva del respeto del principio de la separación de la autoridad judicial y de los otros poderes.

"Toda persona cuya audición haya sido juzgada útil por una Comisión de encuesta o de control está obligada a cumplimentar la convocatoria que le sea entregada, si es necesario, por un ujier o un agente de la fuerza pública, a requerimiento del Presidente de la Comisión.

"La persona que no comparezca o que rechace prestar juramento o declarar es sancionada, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 378 del código penal, con una multa - de 600 F. a 3000 F.

"En caso de falso testimonio o de soborno de testigo, las disposiciones de los artículos 363 y 365 del código penal son respectivamente aplicables.

"En los casos contemplados en los apartados precedentes, - las persecuciones son ejercidas a requerimiento del Presidente de la Comisión o, cuando el informe de la Comisión haya - sido publicado, a requerimiento de la mesa de la asamblea in teresada.

"Todos los miembros de las Comisiones de encuesta y de control, así como aquellos que, en virtud de cualquier título, - existan o participen, en sus trabajos, están obligados a guardar secreto. Toda infracción a esta disposición será sancionada con las penas previstas en el artículo 378 del código penal.

"La asamblea interesada puede decidir, por un voto especial, y después de constituirse en comité secreto, no autorizar la - publicación de todo o parte del informe de una Comisión de encuesta o de control.

"Serán sancionados con las penas del artículo 378 del código penal los que publiquen una información relativa a los trabajos, a las deliberaciones, a los actos o a los informes no publicados de las Comisiones de encuesta o de control."

El estudio de esta largísima disposición se hace en los apartados siguientes.

#### 8. Clases de Comisiones.

Como puede verse en los tres primeros párrafos del precepto transcrito, hay una diferenciación entre Comisiones de encuesta y Comisiones de control.

Las primeras son las creadas para obtener información "sobre hechos determinados" y están afectadas por la <sup>importante</sup> limitación de quedar excluidas cuando esos mismos hechos han dado lugar a actuaciones judiciales y durante todo el tiempo que éstas duren.

La obligación de versar "sobre hechos determinados" reafirmada por el art. 140.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional y por el art. 11 del Reglamento del Senado (11), se presta a interpretaciones diferentes y a la consiguiente instrumentalización partidista (12).

Más importancia tiene el decaimiento de las encuestas parlamentarias desde el momento en que se abren persecuciones judiciales sobre el mismo objeto. A fin de hacer efectivo este último requisito, el art. 141 del Reglamento de la Asamblea Nacional dispone:

"1. La presentación de una proposición de resolución tendente a la creación de una Comisión de encuesta es notificada por el Presidente de la Asamblea al Garde des Sceaux, ministro de Justicia. 2. Si el Garde des Sceaux hace conocer que están en curso persecuciones judiciales sobre los hechos que motivan el depósito de la proposición, esta no puede ponerse en discusión. Si la discusión ya ha comenzado, es interrumpida inmediatamente. 3. Cuando una información judicial es abierta después de la creación de la Comisión, el Presidente de la Asamblea, a demanda del Garde des Sceaux, informa al Presidente de la Comisión. Esta pone fin a sus trabajos inmediatamente."

(11) Ambos artículos establecen, entre otras cosas que las propuestas para la creación de estas Comisiones deben determinar con precisión los hechos que dan lugar a la encuesta.

(12) Este requisito ha servido de pretexto en ocasiones a la mayoría de las Cámaras para oponerse a la creación de las Comisiones de encuesta. Vid. BIDEGARAY Y EMERI, Le contrôle parlementaire, en Revue du Droit Public et de la Science Politique, 1973, p. 1652.

En defecto de disposición expresa, la práctica seguida en el Senado es coincidente con la norma reproducida.

En esta limitación, tan distinta a la tradición parlamentaria de la III y IV Repúblicas, se ha querido ver una defensa del principio de separación de poderes. Pero, aparte de la crítica que ello puede merecer, el principal problema que plantea es, como indican BIDEGARAY y EMERI, la indeterminación de la expresión "persecuciones judiciales" y el consecuente poder de veto que casi automáticamente engendra en favor del ministro de Justicia - (Garde des Sceaux). En efecto, junto a esta facultad de oponerse a las encuestas en el indefinido caso de que existan "persecuciones judiciales", está el hecho del sometimiento del Ministerio fiscal a la autoridad jerárquica del propio ministro de Justicia, por lo que el Ejecutivo tiene un mecanismo que le permite desembarazarse con facilidad de las propuestas de creación de Comisiones de encuesta que sean perjudiciales para sus intereses.

Respecto a las Comisiones de control, debe recordarse que han de recaer sobre un servicio público o una empresa nacional, objetivos éstos que también han planteado problemas de delimitación. De hecho, ha existido una gran flexibilidad por parte del Parlamento en el entendimiento del concepto de servicio público. Por su lado, la noción de empresa nacional engloba las empresas privadas en las que el Estado posee más de un 50 por ciento del capital (13).

Por consiguiente, las Comisiones de encuesta y las de control sólo se diferencian por su objeto y por ser las primeras declaradas incompatibles con actuaciones judiciales. Como se verá a continuación, sus poderes y su régimen son iguales en todo lo demás.

(13) J. BOURDON, Les assemblées parlementaires sous la V République, en Notes et Etudes Documentaires nº 4463-4464. París 1978, p. 157

## 9. Procedimiento de creación de estas Comisiones.

El cauce para el establecimiento de estas Comisiones de encuesta y de control viene regulado por los Reglamentos respectivos de las Cámaras.

Concretamente, los apartados 1 y 2 del art. 140 del Reglamento de la Asamblea Nacional preceptúan lo siguiente:

"1. La creación de una Comisión de encuesta o de control por la Asamblea resulta de la votación de una proposición de resolución depositada, enviada a la Comisión permanente competente, examinada y discutida en las condiciones fijadas por el presente Reglamento. Esta proposición debe determinar con precisión, bien los hechos que dan lugar a la encuesta, bien los servicios públicos o las empresas nacionales cuya gestión debe examinar la comisión de control. 2. La Comisión encargada de una propuesta de resolución tendente a la creación de una comisión de encuesta o de control debe depositar su informe en el mes del período ordinario de sesiones que sigue a la distribución de esta proposición."

Por su parte, el art. 11.1 del Reglamento del Senado contiene una regulación igual en lo tocante a las proposiciones de resolución de creación

de estas Comisiones. No establece plazo para que la Comisión competente emita su dictamen, pero, en cambio, hace necesaria la intervención, en todo caso, de la Comisión de Leyes constitucionales, de Legislación, del sufragio universal, del Reglamento y de la Administración general, al disponer que cuando no esté comprometida respecto al fondo, "debe emitir un informe sobre la conformidad de esta proposición (de creación de la Comisión) con las disposiciones del artículo 6 de la ordenanza nº 58-1100 de 17 de noviembre de 1958....."

Por tanto, en ambas Cámaras el procedimiento se inicia con una propuesta de resolución, presentada por uno o varios parlamentarios.

El Presidente de la Asamblea o la Mesa del Senado, según los casos, juzgan sobre su admisibilidad. Una vez pasado este trámite la proposición - es enviada a la Comisión permanente competente, para que dictamine sobre su conformidad a las disposiciones en vigor y sobre la oportunidad de la creación de la Comisión. Como en las Comisiones dictaminadas se refleja también la mayoría gubernamental, es obvio que el Ejecutivo puede influir sobre los Diputados o Senadores de su partido a fin de neutralizar las propuestas que puedan envarar su política.

Si la Comisión dictaminadora se muestra partidaria de la creación de la Comisión de encuesta o de control, presenta un texto, igual o distinto al primitivo, fijando su naturaleza, efectivos y atribuciones. En este caso, el dictamen debe ser incluido en el Orden del día del Pleno correspondiente, para su debate y votación. También siguen el mismo camino las enmiendas que se presenten, normalmente referidas a la denominación, poderes y composición de la Comisión. Ahora bien, conforme el art. 48 de la Constitución, es el Gobierno quien domina el Orden del día, por lo que sólo en la parte complementaria de éste, cuya formación compete a la Conferencia de Presidentes, puede incluirse la propuesta de resolución. Como quiera que éste último órgano suele estar dominado por los miembros de la mayoría, se comprende fácilmente cómo numerosas propuestas de resolución, incluso dictaminadas, no han llegado a ponerse a debate en el Pleno. (14)

#### 10. Composición.

Las Comisiones de encuesta y de control no pueden estar formadas más que por parlamentarios. No se sigue la práctica italiana de las Comisiones mixtas: hasta ahora, las Comisiones creadas han sido totalmente distintas en una y otra Cámara.

(14) BIDEGARAY y EMERI, ob. cit. p. 1667

La exigencia de la composición exclusiva por Diputados o Senadores, no excluye la colaboración de terceras personas, que pueden dar su parecer cuando sean requeridas.

En cuanto al número de miembros, ambos Reglamentos parlamentarios, establecen un tope. Así, el art. 11.1 del Senado establece que no puede haber más de 21 miembros, mientras que el art. 140.3 del Reglamento de la Cámara baja lo fija en 30. El número 4 de este último artículo añade:

"No pueden ser designados miembros de una Comisión de encuesta o de control los diputados que hayan sido objeto de una sanción penal o disciplinaria por incumplir la obligación de secreto con ocasión de los trabajos de una comisión constituida en el curso de la misma legislatura."

Por otra parte, es importante recordar que, según el párrafo cuarto del art. 6º de la Ordenanza de 1958, los componentes de estas Comisiones son elegidos por escrutinio mayoritario, lo que determina que los grupos minoritarios, lógicamente más interesados en la fiscalización del Gobierno, estén subrepresentados. Esta severidad ha sido corregida en alguna forma en la práctica, con el fin de obtener un reflejo más fiel de la importancia numérica de los diferentes Grupos. Así, se ha votado en ocasiones por procedimiento mayoritario, pero sobre una lista previamente establecida en función de esa fuerza numérica.

#### 11. Funcionamiento y duración.

Como es la regla en estos casos, las Comisiones disponen de gran autonomía en cuanto a su organización interna: eligen a su Presidente y a los restantes miembros de la Mesa, designan un ponente y, eventualmente, ponentes adjuntos. Un local y ayudas económicas pueden facilitarse a estas Comisio

nes. Asimismo, los propios funcionarios de las Cámaras colaboran en sus trabajos.

Uno de los rasgos más característicos de las Comisiones de encuesta y de control es el carácter secreto que de forma general tienen sus trabajos. El párrafo 12 del art. 6º de la Ordenanza 58-1100 de 1958 dispone al respecto:

"Todos los miembros de las comisiones de encuesta y de control, así como aquellos que, en virtud de cualquier título, asistan o participen en sus trabajos están obligados a guardar secreto. Toda infracción a esta disposición será sancionada con las penas previstas en el art. 378 del código penal"

Con esta disposición se ha pretendido defender los derechos de los testigos que acuden a declarar, y evitar que el procedimiento pueda servir de presión sobre el Ejecutivo. En cualquier caso, supone un apartamiento de la regla generalmente observada en los Parlamentos, donde el carácter reservado se aplica sólo a las deliberaciones internas de los miembros de la Comisión, manteniéndose como sesiones públicas las destinadas a declaraciones e informaciones de terceras personas (15). Por lo demás, se ha estimado que el carácter secreto finaliza cuando la Comisión entrega un informe. (16)

(15) El art. 100 del Reglamento del Senado dispone que todo miembro de una Comisión de encuesta que no respete su carácter secreto, podrá ser excluido de la misma por decisión del Senado, añadiendo que la exclusión implicará para el Senador afectado la incapacidad para formar parte de otra Comisión de encuesta durante la duración de su mandato.

(16) Tal es la postura de BIDEGARAY y EMERY, ob. cit. p. 1685 y ss. En cambio L. HAMON sostiene que el secreto sólo termina cuando la Asamblea correspondiente vota la publicación del informe de la Comisión. V. Une République Présidentielle? II Bordas, 1977 p. 124.

En cuanto a la duración de sus trabajos, debe señalarse que el repetido art. 6º de la ordenanza de 1958 fijaba en cuatro meses el plazo de que disponían estas Comisiones para concluir sus trabajos. Las protestas que suscitó esta rígida limitación determinaron que se modificase este artículo por la Ley nº 77-807 de 19 de julio de 1977, que lo amplió hasta seis meses. Este plazo, según resolución expresa del Consejo Constitucional, no se suspende por la terminación de los períodos ordinarios de sesiones.

## 12 . Sus poderes.

Los poderes de las Comisiones de encuesta y de control han soportado importantes limitaciones durante mucho tiempo, dado que el Gobierno podía alegar el secreto de la información judicial y los secretos profesionales - garantizados por la ley, como un medio de sustraerse a la inspección desarrollada por estas Comisiones. La investigación parlamentaria se veía limitada por las disposiciones legales protectoras del secreto profesional, del secreto industrial, del secreto fiscal, del secreto de la defensa nacional, o por el deber de reserva impuesto a los funcionarios públicos. Ningún poder especial era atribuido a las mismas, con lo cual el Ejecutivo tenía la posibilidad de utilizar una serie de mecanismos legales como medio de obstaculizar las tareas de estas Comisiones parlamentarias. Al mismo tiempo, estas Comisiones no podían obligar a comparecer para declarar, dependiendo de la buena voluntad del destinatario el dar o no cumplimiento al correspondiente requerimiento. Y, así como los sujetos particulares no oponían normalmente excusas para evacuar este acto, hubo casos en que los titulares de órganos dependientes del Gobierno manifestaron reparos para proporcionar toda la información solicitada.

Sentida largamente la necesidad de que las Comisiones de encuesta y de control contaran con poderes especiales al respecto, en 1977 se reformó

la citada Ordenanza nº 58-1100 mediante la ley nº 77-807 de 19 de julio (17). A partir de ese momento, estas Comisiones pasaron a disfrutar de las prerrogativas reconocidas a las Comisiones de finanzas, como son el derecho a conocer las comprobaciones y observaciones del Tribunal de Cuentas, y la facultad de solicitar a este organismo la apertura de indagaciones sobre algún tema. Al mismo tiempo, los Ponentes de las Comisiones aquí estudiadas fueron habilitados para ejercer su misión bien sobre documentos o bien in situ. Se hizo obligatorio proporcionarles los datos necesarios para el desarrollo de su tarea, quedando autorizados para hacerse comunicar todos los documentos oficiales, con excepción de los que revistan un carácter secreto y conciernan a la defensa nacional, los asuntos exteriores, la seguridad interior o exterior del Estado, pero siempre respetando la separación de los otros poderes. De otra parte, se hizo obligatoria la comparecencia de toda persona para declarar, cuando fuese requerida para ello, sancionándose penalmente los casos de no comparecencia y de negativa a prestar juramento o a declarar. También, el falso testimonio y el soborno de los testigos fueron previstos como determinantes de sanciones penales. En ambos casos su imposición resulta competencia de los Tribunales, pero con la peculiaridad de que la persecución de estos delitos, sólo <sup>pueden</sup> efectuarse a instancia del Presidente de la Comisión correspondiente o, cuando su informe ya hubiese sido publicado, a requerimiento de la Mesa de la Cámara.

### 13. El informe de la Comisión.

Conforme a lo acostumbrado en la mayoría de los países, los trabajos

(17) La reforma se inspira de cerca en la ley anterior de 1914, ya estudiada. El texto del art. 6º de la Ordenanza 58-1100, incorporando las reformas introducidas por la ley de 19 de julio de 1977, es el que figura transcrito más arriba.

de las Comisiones investigadoras francesas terminan por la elaboración de un informe, donde se exponen los resultados de sus actuaciones y se realizan - una serie de exhortaciones y recomendaciones al Gobierno en torno al problema encuestado.

Como ya se vió anteriormente, este informe debe estar ultimado antes de que transcurran seis meses desde la fecha de la aprobación de la resolución instituyendo la Comisión. El art. 142 del Reglamento de la Asamblea Nacional establece que en caso de que no se cumpla este plazo, el Presidente de la Comisión remite al Presidente de la Cámara los documentos en su posesión. Estos no pueden dar lugar a ninguna publicación ni debate.

La elaboración del informe está sometida a la regla mayoritaria, general en la vida parlamentaria. Como la mayoría, suele coincidir con el Gobierno, no puede extrañar que también en Francia se haya producido el resultado de otros sistemas parlamentarios, donde estos informes de las Comisiones de investigación evitan poner en cuestión la política gubernamental. El Ejecutivo actúa sobre la mayoría parlamentaria, a la que está unido por lazos de partido, para impedir que el espíritu crítico de estos informes supere el nivel en que se puede dañar seriamente al Gobierno, lo cual, obvio es decirlo, no significa que estos trabajos sean inútiles. En todo aquello que no puede poner en juego la responsabilidad del Gobierno, estas Comisiones pueden desarrollar una eficaz obra esclarecedora.

Por otro lado, debe señalarse que cuando el informe está concluido es remitido al Presidente de la Asamblea respectiva. La Ley nº 77-807 de 19 de julio de 1977 ha alterado por completo las condiciones para su publicación. Durante la vigencia del anterior penúltimo párrafo del art. 6º, sólo cuando la Cámara afectada, a propuesta de su Presidente o de la Comisión, lo aprobaba mediante una votación especial en sesión secreta, sólo entonces era publicado el informe. En cambio, bajo la nueva normativa se ha invertido por completo el mecanismo, pues únicamente mediante una votación especial

realizada en sesión secreta pueden negar las Cámaras que se publique todo o parte del informe de una Comisión de encuesta o de control.

Respecto a las consecuencias del informe debe indicarse que el parlamentarismo con fuerte disciplina de partidos, y la consiguiente influencia del Gobierno, ha hecho desaparecer la práctica, algunas veces empleada en la 3ª y 4ª Repúblicas, de utilizar los informes de las Comisiones de investigación para expresar o denegar la confianza parlamentaria al Gobierno. Teóricamente posible la presentación de una moción de censura, de facto los informes de estas Comisiones se han limitado a sugerir medidas del Gobierno o a influenciar a la opinión pública sobre algún tema.

En cambio, algunos informes han supuesto un estudio preciso sobre determinados textos legislativos. Así, el de la Comisión de control de la Unión General Cinematográfica, el de la Comisión de encuesta de la Asamblea Nacional sobre la O.R.T.F., y el de la Comisión de encuesta sobre las sociedades civiles de venta inmobiliaria. Otros han tenido un aspecto de estudio estadístico y económico, como el de la Comisión de control sobre el estado de ejecución del V Plan en materia de equipamiento sanitario y social. En fin, otros, más vinculados a determinados escándalos, han tenido un carácter más político, como el informe de la Comisión de encuesta sobre el mercado de la Ville-tte.

En cualquier caso, todos los informes no han tenido otra consecuencia que la del poder de sugerir y estimular. La puesta en ejecución de las medidas o reformas defendidas por las Comisiones encuestadoras o de control dependen de la voluntad del Gobierno. No obstante, el clima de opinión que puede crear una de estas Comisiones, posibilita el surgimiento de unas corrientes de presión política que lleven al Gobierno a hacer suyas las medidas defendidas (18).

(18) V. BIDEGARAY y EMERY, ob. cit. p. 1713 y ss.

#### 14 . Relación de Comisiones de encuesta y de control.

Terminamos el estudio sobre las encuestas en Francia refiriendonos a las Comisiones constituidas en el período 1958-1978 (Mayo): A) Asamblea Nacional a) de encuesta: 1) sobre las sociedades civiles de venta inmobiliaria (4 legislatura); 2) sobre la polución del litoral mediterráneo (1974); 3) sobre la situación de la energía (1974); 4) sobre las prácticas de las sociedades petrolíferas (1974); 5) sobre la concesión de ciertas licencias de construcción en París (1974); 6) sobre el comercio de la carne (1974); 7) sobre la utilización de fondos públicos otorgados a empresas privadas o públicas de construcción aeronáutica (1976); 8) sobre importaciones salvajes (1977); 9) sobre naufragio de un navío petrolero en las costas de Gran Bretaña (1978). b) de control: 1) sobre la Unión general cinematográfica (1961); 2) sobre la Oficina de radiodifusión francesa (1971); 3) sobre el servicio público telefónico (1973); 4) sobre la gestión financiera de la ORTF (1973). B) Senado. a) de encuesta: 1) asunto de mercados de la Villette (1979); 2) sobre medidas adoptadas por las autoridades competentes a raíz del naufragio de un petrolero en las costas de Bretaña (1978) b) de control: 1) sobre la reunión de teatros nacionales (1962); 2) sobre el servicio público de la enseñanza (1966); 3) sobre la ORTF (1968); 4) de equipamiento sanitario y hospitalario (1969); 5) sobre las escuchas telefónicas (1973) (19)

La Carta constitucional belga de 1831 tiene el mérito de haber constitucionalizado muy pronto los poderes de encuesta o investigación de las Asambleas Parlamentarias. Su artículo 40 establece: "Cada Cámara tiene el derecho de encuesta"

Ya en 1831 se presentó un proyecto de ley tendente a regular las atribuciones de las Comisiones de encuesta. Desde entonces hasta 1880 algunas leyes específicas regularon las actividades de las Comisiones de encuesta electoral. En este año se promulgó una ley, que con carácter general venía a disciplinar el funcionamiento de las Comisiones de encuesta (1). La vigencia de dicha ley se mantiene desde entonces.

Según el art. 2 de dicha ley cada Cámara ejerce el derecho de encuesta reconocido en la Constitución por ella misma o a través de una Comisión formada en su seno. Por tanto, las encuestas no pueden efectuarse por ambas Cámaras en forma conjunta, lo que diferencia al Parlamento belga de muchos otros países donde sí cabe esta posibilidad.

Una de las cuestiones que mayor debate suscitó en la tramitación parlamentaria de esta ley, fue la de qué poderes debían reconocerse a estas Comisiones y, más concretamente, si debían ser los mismos que los de un Tribunal de Justicia. En palabras de un diputado de entonces "Yo quisiera saber cómo podríais negar a una Cámara los poderes que la ley da a los magistrados en materia judicial

(1) Vid. L. SALEFRANQUE Note sur les Commissions d'enquete parlementaires en Belgique, en Bulletin de la Societé de Legislation comparée. Tomo 28, 1892-93, París 1893, pág. 595 y ss.

por la menor infracción" (2). Al final la equiparación se impuso: el art. 4 establece que "los poderes atribuidos al juez de instrucción, por el Código de instrucción criminal, pertenecen a la Cámara o a la Comisión de encuesta, así como a su presidente", pero añadiéndose que la Cámara puede restringir estos poderes - cada vez que ordena una encuesta (3).

Por su parte, el art. 7 declara que los ultrajes y las violencias contra los miembros de las Cámaras que <sup>participen en,</sup> la encuesta serán penados con las sanciones establecidas en el Código Penal. El art. 8 dispone que los testigos, los intérpretes y los expertos están sometidos a las mismas obligaciones que ante un Juez de instrucción, mientras que el art. 9 configura diversas penas para los delitos de falso testimonio o soborno en relación a las actuaciones de encuesta - parlamentaria.

Por otro lado, es importante señalar que el derecho de investigación parlamentaria ha caído desde hace tiempo en desuso, si es que alguna vez tuvo predicamento (4). Las proposiciones de encuesta formuladas en los últimos años no han sido nunca aprobadas, tanto en los casos en que procedían de parlamentarios de la mayoría como en los debidos a la oposición. Según VAN IMPE la razón de esta evolución consiste en que la mayoría se siente solidaria del gobierno, por lo que no organizará una encuesta independientemente del ministro responsable de la materia afectada. En definitiva, estamos en presencia de un hecho generalizado en diferentes países, donde el dominio del Gobierno sobre su mayoría parlamentaria, en base a una fuerte disciplina de partido, ha determinado la crisis de este instituto.

(2) Citado en SALEFRANQUE, Ob. cit. p. 600

(3) Fuente: publicación anexa al Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica. 1975.

(4) Concretamente, desde la promulgación de la Constitución sólo se han constituido cinco Comisiones de investigación en la Cámara de Representantes y una en el Senado. Fuente: R. SENELLE, La Constitution Belge Commentée, Textes et Documents, Collection Idées et Etudes n° 301. Bruselas 1974.

ITALIA1. Precedentes

Como la mayor parte de las Constituciones del siglo pasado, el Es tatuto Albertino no contenía ninguna disposición salvo las investigaciones o encuestas parlamentarias. Sin embargo, ya en el mismo año de su promulgación (1848) se presentó una propuesta de constituir una Comisión de encuesta, siendo en 1858 cuando llegó a designarse formalmente una de estas Comisiones, pa-  
ra comprobar las condiciones en que se habían desarrollado las elecciones en ciertos distritos (1). Desde entonces se hace un uso relativamente frecuente de este instrumento parlamentario. Así, en 1862 se designó una Comisión de encuesta en la Cámara de Diputados para estudiar las causas y los problemas del bandolerismo. En ese mismo año la propuesta de establecer una Comisión de encuesta sobre las condiciones de la marina militar y mercante, elevada a la Cámara bajo la forma de una moción, planteó el problema de la atribución de poderes coactivos a estas Comisiones, pues, se pensaba que era el único modo de asegurarles un fructífero trabajo. Al mismo tiempo, se constató la necesidad de regular sus poderes mediante ley formal. A este fin, el Gobierno presentó un proyecto de ley, regulando con carácter general los poderes de las Comisiones de investigación. Sin embargo, este proyecto no llegó a convertirse en ley: En 1875 apareció un nuevo tipo de Comisiones de encuesta, con la creación de una encargada de estudiar la situación de Sicilia, de composición mixta, con representates elegidos por ambas Cámaras y por el Gobierno, creada por -  
ley y dotada de poderes coercitivos en relación a terceros. A partir de entonces son numerosas las Comisiones de investigación creadas por leyes específicas en cada caso, donde se regulaban sus competencias y facultades, integradas unas veces por parlamentarios y representantes del Gobierno y, otras sólo

(1) Cfr. S. FURLANI, de commissioni parlamentari d'inchiesta, Giuffré, Milán, 1954, p. 4 y ss.

por Diputados y Senadores. Así pues, no hubo una regulación general de este tipo de Comisiones, al menos en sus aspectos externos, que son los que pueden afectar a otros órganos y a los ciudadanos. En 1868 se estableció una regulación de los aspectos internos de estas Comisiones en los Reglamentos parlamentarios (2). Concretamente, en el Reglamento de la Cámara de los Diputados de 1900 se disponía que las propuestas de encuestas parlamentarias debían sujetarse a lo previsto para las otras propuestas de iniciativa parlamentaria, - que la Comisión correspondiente debía ser elegida por el Pleno, pero pudiendo delegar a estos efectos en su Presidente, y que necesitaban estas Comisiones autorización de la Cámara para trasladarse fuera de su sede (3).

Comentando el resultado de las Comisiones de investigación en Italia, desde los inicios del sistema constitucional <sup>representativo</sup> hasta la primera posguerra mundial, FURLANI ha escrito: Las encuestas parlamentarias "testimonian abundantemente la positiva, aunque no siempre fructífera, obra asumida por el Parlamento, de una parte como órgano de control de la actividad de los Gobiernos y, de otra, como responsable cuerpo deliberante, deseoso de contribuir mediante el estudio directo, a la más adecuada solución legislativa de los concretos problemas que ante todo preocupaban a la Nación".

## 2. Situación actual

Procede, en primer lugar, referirse a la normativa que disciplina las encuestas parlamentarias. En este sentido, debe señalarse que la Constitución italiana ha constitucionalizado esta actividad parlamentaria. Concretamente su artículo 82 dispone:

(2) V. MICELI, Principii di Diritto costituzionale, Società Editrice Libreria, Milán 1913, p. 813 y ss. Vid también del mismo autor Inchiesta parlamentare, en Enciclopedia Giuridica Italiana, Vol. III, parte I, Società Editrice Libreria, Milán, 1902.

(3) Arts. 135-137. Fuente: MOREAU Y DOLPECH, ob. cit, II p. 377

(4) Cfr. ob. cit., p. 56.

"Cada Cámara puede disponer encuestas sobre materias de interés público. A tal fin nombra entre los miembros una Comisión formada en modo que se respete la proporción de los diversos grupos. La Comisión de encuesta procede a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones de la autoridad judicial."

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados contiene - las siguientes disposiciones:

"Art. 140. Las propuestas de encuesta parlamentaria siguen el procedimiento previsto para los proyectos de ley".

"Art. 141.1. Cuando la Cámara decide proceder a una encuesta, la Comisión se nombra de modo que su composición se corresponda con la proporción de los grupos parlamentarios. La Cámara puede delegar su nombramiento al Presidente.

2. La Comisión de encuesta procede a la indagación y estudios con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

3. Si también el Senado acuerda una encuesta sobre idéntica materia, las Comisiones de las dos Cámaras pueden acordar proceder conjuntamente".

"Art. 142. Cuando una Comisión de encuesta tenga por conveniente el constituirse o el enviar alguno de sus miembros fuera de la sede del Parlamento, informa de ello, antes de tomar el acuerdo al respecto, al Presidente de la Cámara".

El vigente Reglamento del Senado dedica los siguientes artículos a este tema:

"Art. 162.1. Para las propuestas de encuesta parlamentaria se observan, en cuanto fueran aplicables, las disposiciones relativas a los proyectos de ley. 2. Cuando el Senado acuerda una encuesta sobre materias de interés público, la Comisión se nombra de modo que su composición respete la propagación de los grupos parlamentarios. 3. Si también la Cámara de Diputados decide una encuesta sobre materia idéntica, las Comisiones designadas por las dos Cámaras pueden, de acuerdo, tomar la decisión de proceder en común y los poderes de la Comisión son de derecho con la Constitución, los mismos que tiene la autoridad judicial. 5. El acuerdo de realizar la encuesta se publica en la Gaceta Oficial de la República italiana."

"Art. 163. Cuando una Comisión de encuesta estime oportuno celebrar sesión fuera de su sede, o desplazar a alguno de sus miembros, debe informar de ellos a la Presidencia del Senado".

Destaca en el ordenamiento italiano la constitucionalización del derecho parlamentario de encuesta<sup>o</sup> de investigación a través del ya transcrito art.82, precepto de influencia indudable, aunque parcial, en el artículo 76 de la Constitución española.

Ahora bien, como advierte PACE, dicho art. no agota la función de encuesta o de investigación parlamentaria, ya que sólo comprende las encuestas de finalidad legislativa o de inspección (5). Junto a estas modalidades de encuesta, existen otras que encuentran su fundamento (tácito) en otros preceptos constitucionales. Tal es el caso de las encuestas electorales, realizadas al amparo de la verificación de actas que compete a cada Cámara, en función de lo dispuesto en el art. 66. También, deben citarse las encuestas judiciales que las Asambleas pueden abrir cuando se propongan acusar penalmente

(5) Vid Inchiesta parlamentare en Enciclopedia del Diritto XX. Giuffré. Milán 1970.

al Jefe del Estado o a los miembros del Gobierno, al amparo de lo previsto en los arts. 90 y 96. Por ello, como el fundamento constitucional no es el mismo para todos los tipos de investigación parlamentaria, la consecuencia es que la regulación de las encuestas electorales y jurisdiccionales puede no coincidir con la establecida para las legislativas y de inspección en el artículo 82.

MORTATI admite también este alcance del precepto transcrito (6). No obstante, afirma que sólo se refiere a las encuestas dispuestas por una só la Cámara, de tal modo que aquellas ordenadas por ambas Asambleas a través de una ley no tendrían que sujetarse a los límites establecidos en dicho art. 82 y, fundamentalmente, a la equiparación de poderes con los de la autoridad judicial.

En cambio, PACE sostiene que el art. 82 de la Constitución en modo alguno impide su aplicación a las investigaciones de ambas Cámaras, y tanto a las dispuestas mediante ley como a las que lo sean a través de actos bicamerales no legislativos, ya que la dicción de dicho artículo deja claramente entender que el poder de encuesta no corresponde sólo a cada Cámara, y - que, por tanto, no se prohíbe su ejercicio conjunto (7). De otra parte, si se admitiese la teoría de la doble disciplina, en el sentido de que las Comisiones bicamerales de investigación no encuentran su fundamento en el art. 82 de la Constitución sino en su ley constitutiva, se llegaría a la consecuencia práctica de que estas Comisiones podrían formarse sólo por parlamentarios de la

(6) Istituzioni di Diritto Publico, ob. cit. II, p. 692 y ss.

(7) Inchiesta parlamentare, en Enciclopedia del Diritto XX, cit. p. 1001 y ss.

mayoría, que podrían concluir encuestas sobre materias que no tuviesen interés público y que podrían tener poderes mayores y limitaciones menores que la autoridad judicial, pues no estarían obligadas a respetar lo dispuesto en ese precepto constitucional. Además, añade el mismo autor, la práctica italiana demuestra que, junto a las Comisiones de investigación unicamerales, se han constituido otras bicamerales, por acto no legislativo o por ley, que en muchos casos han expresado tener su fundamento en dicha disposición

También MANZELLA recuerda que aunque la Constitución sólo se refiere en su art. 82 a las investigaciones o encuestas unicamerales, de hecho la mayor parte de las Comisiones creadas desde la última <sup>guerra</sup> con este fin han sido bicamerales. Asimismo, a pesar de no exigirse su establecimiento mediante ley, el caso es que esta forma legal ha sido la empleada en <sup>la</sup> mayoría de las ocasiones, lo cual no excluye evidentemente que puedan crearse mediante actos no legislativos (8).

### 3. Disciplina de las investigaciones parlamentarias

Las Cámaras, ateniéndose al espíritu de los artículos constitucionales y reglamentarios aplicables al caso, han englobado en un único acto la aprobación de las encuestas y la designación de las Comisiones encargadas de llevarlas a cabo. Corresponde al Pleno de cada Cámara la adopción de estos acuerdos.

De otro lado, la referencia del art. 82 de la Constitución a específicas Comisiones de investigación se ha interpretado en el sentido de entender prohibido que los poderes de encuesta puedan ser otorgados a una Comisión

(8) Il Parlamento, cit, p. 131. En el mismo sentido, CHIMENTI. Gli organi bicamerale nel Parlamento italiano. Edizioni di Comunitá, Milán 1979, p. 183.

permanente y que el órgano que autoriza la encuesta, la Asamblea, pueda transformarse en Comisión investigadora (9).

Cuando se constituyen Comisiones bicamerales de investigación la distribución de sus puestos se hace de modo paritario entre las dos Cámaras, de tal modo que existan el mismo número de Diputados y de Senadores (10). El total de componentes asciende a treinta en estos casos, mientras que las Comisiones unicamerales suelen cantar entre veintiuno y veinticinco.

Respecto al iter procedimental seguido para la constitución de las Comisiones de encuesta debe decirse que es el de los proyectos de ley, tanto cuando se opta por la forma legal como por la de actos unicamerales o bicamerales no legislativos. De esta forma, hay un dictamen elaborado por la Comisión competente por razón de la materia, que es debatido y votado por el Pleno de cada Cámara. En este sentido, cabe recordar que los arts. 140 del Reglamento de la Cámara y 162 del Senado disponen que las propuestas de encuesta parlamentaria siguen (para su aprobación) el procedimiento previsto para los proyectos de ley.

La designación de los miembros de la Comisión encargada de la encuesta es ejercida por los Presidentes de las Asambleas. Ya se ha visto que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios exigen que la distribución de los puestos se haga en forma proporcional a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios. La aplicación de este mandato se ha hecho tradicionalmente en una forma flexible, en modo a garantizar sólo aproximativamente la

(9) v. PACE, ob. cit., p. 1009 y G. AMATO, L'ispezione ....., cit. p. 150.

(10) Según CHIMENTI esta paridad en la composición de los órganos bicamerales es una consecuencia directa del bicameralismo completo que existe en Italia, donde ambas Cámaras están equiparadas constitucionalmente. Vid. ob. cit. p. 107.

presencia proporcional de todos los Grupos, habida cuenta de la dificultad que entraña su realización matemática, sobre todo cuando se trata de Comisiones bicamerales.

El lugar principal de actuación de estas Comisiones de encuesta es la propia sede parlamentaria. Tradicionalmente, cuando son bicamerales, se ha fijado esta sede alternativamente en una y otra Cámara, con la consecuencia importante de que es el funcionariado de la Asamblea afectada el que asume el trabajo correspondiente. Además, como establecen los arts. 142 del Reglamento del Congreso y el 63 del Reglamento del Senado, estas Comisiones pueden trasladarse y desplazarse a alguno de sus miembros fuera de su sede, con la única obligación de informar de ello al Presidente de la Cámara que corresponda.

Por otra parte, recuerda PACE que las Comisiones de encuesta pueden vincular en sus trabajos a expertos, extraños al Parlamento, si bien a título meramente consultivo (11).

Respecto a la duración de las Comisiones de investigación, debe señalarse que todas ellas son Comisiones expresamente dispuestas para una determinada tarea, por lo que debe excluirse, en principio, su existencia permanente. Ahora bien, su concreta duración depende de la materia sobre la que la encuesta se desenvuelve. Por eso, junto a Comisiones establecidas para un período de tiempo más o menos breve, pero expresamente determinado, hay otras de duración indefinida. No obstante, PACE admite la institución de Comisiones de investigación de naturaleza permanente cuando un objeto sea la actividad de un ente público. En cambio, MANZELLA se muestra partidario de la necesaria temporalidad de las investigaciones parlamentarias (12).

(11) Ob. cit. p. 1013

(12) Il Parlamento, ob. cit. p. 134.

En relación a lo anterior, debe indicarse que las Comisiones de investigación instituidas por ley no están sujetas a la expiración que se produce para el resto de los órganos parlamentarios al final de la legislatura. Con tal de que el plazo establecido por la ley correspondiente no lo impida, estas Comisiones pueden prolongarse de una a otra Legislatura, sin perjuicio de la renovación de sus miembros. En cambio, las encuestas dispuestas con actos parlamentarios unicamerales o bicamerales no legislativos, finalizan necesariamente al expirar el mandato de la o de las Cámaras correspondientes (13).

#### 4. Límites de las Comisiones de investigación

Según PACE las encuestas parlamentarias dispuestas en base al ya citado art. 82 de la Constitución, encuentran diversos límites: por un lado los límites funcionales, dado que estas investigaciones sólo podrán servir las funciones inspectivas y legisferantes; por otro lado, los límites materiales que impiden la ingerencia en la autonomía de los individuos y de los entes locales y en la independencia de otros órganos constitucionales; finalmente, los límites de instrucción impiden tener poderes mayores y limitaciones menores que la autoridad judicial, a efectos de obtener pruebas e informaciones.

Los límites funcionales se explican por ser los únicos admitidos por el art. 82 de la Constitución. Las encuestas electorales y las jurisdiccionales se explican, como antes se señaló, en base a otros preceptos constitucionales.

Por su parte, los límites materiales de las Comisiones de encuesta establecidos al amparo del art. 82 derivan de la necesidad de respetar, por parte de las Cámaras, la autonomía de los ciudadanos y de los entes loca-

(13) En este sentido S. TOSI Diritto Parlamentare, ob. cit. p. 349 y PACE, en Enciclopedia del Diritto XX, cit. p. 1015.

les, y la independencia de la Presidencia de la República, del Tribunal Constitucional, de los órganos judiciales y de la otra Cámara.

Así, la autonomía de los sujetos privados, reconocida en el art. 2 de la Constitución italiana, constituye un límite para las encuestas de control o <sup>investigación</sup> que intentasen recaer sobre los mismos, lo que se ratifica por el art. 25 -que establece que nadie puede ser juzgado más que por su juez natural- y por el 102 -que dispone la exclusividad de la función jurisdiccional en favor de los jueces ordinarios-. En cambio, son enteramente válidas las encuestas que con finalidad legislativa afecten al ámbito de los particulares.

Asimismo, en relación a los entes locales dotados de autonomía política (Regiones, Provincias, Municipios), las Cámaras no pueden abrir investigaciones que permitan ponerla en entredicho. En cambio, son posibles aquellas en las que se trate de controlar el uso de las ayudas estatales, así como los que se proyecten sobre materias en las que el Estado conserve un mínimo de competencia legislativa.

Algunos autores, como FENUCCI, admiten que pueden establecerse Comisiones de investigación que afecten a la organización administrativa de la Presidencia de la República y del Tribunal Constitucional, pues al tratarse de cuestiones disciplinadas por ley es lógico que las Cámaras deseen informarse de su situación y funcionamiento con vistas a su posible reforma o modificación (14). Por su parte, PACE es de opinión contraria, alegando que al tratarse de encuestas, aunque sean de finalidad legislativa, pueden implicar el ejercicio de poderes coactivos, con el consiguiente peligro de turbar

(14) I limiti dell' inchiesta parlamentare , cit, p. 119 y 155.

la independencia de estos órganos garantizada por la Constitución.

Otro tanto ocurre con las investigaciones sobre los órganos judiciales. FENUCCI, habida cuenta de la vinculación financiera que el Poder Judicial tiene con órganos del Gobierno, admite aquellas encuestas que incidan sobre la organización de los servicios a los fines de asegurar el presupuesto financiero y de modificar las normas sobre tratamiento económico de los jueces (15).

Esta solución no es admitida por PACE, basándose en las mismas razones que en el caso anterior. Considera este autor como más aconsejable que, en caso de necesidad, los datos e informes sean obtenidos informalmente o, a lo sumo, mediante instrumentos de conocimiento que no tengan carácter de obligatoriedad para sus destinatarios.

Respecto a los límites de instrucción o procedimiento, debe comenzarse por recordar que el art. 82 atribuye a las Comisiones de investigación los mismos poderes y límites que los de la autoridad judicial. Normalmente, esta equiparación se ha entendido referida al juez penal, de tal forma que aquellas Comisiones debían circunscribirse en sus poderes a lo establecido para este tipo de Tribunales (16). Otros autores han entendido errónea esta reducción del género a la especie, alegando que la Constitución se refiere a la autoridad judicial, sin especificar una de sus modalidades, por lo que han considerado que las Comisiones parlamentarias en examen pueden utilizar las facultades procedimentales previstas legalmente para los Tribunales penales, civiles, laborales y administrativos (17).

(15) ob. cit. p. 208 y ss.

(16) Así, MORTATI

(17) PACE, ob. cit. p. 1019 y ss. Este autor añade que habrá casos en que será necesario optar entre los diversos procedimientos civiles, penales o contencioso-administrativos. La elección debe corresponder a la propia Comisión, además de poderse modificar el procedimiento por la ley que dispone la encuesta. MANZELLA también afirma que la equiparación de poderes debe entenderse referida a los de cualquier autoridad judicial. Ob. cit. p. 132.

SE ha planteado el problema, que ha llegado a dividir a la doctrina italiana, de la aplicación de los arts. 342, 351 y 352 del Código de procedimiento penal a las Comisiones parlamentarias de encuesta. Tales preceptos establecen unas limitaciones al poder de la autoridad judicial de obtener noticias y documentos y de hacer declarar testigos, cuando se invoque el secreto político o militar o bien el secreto de oficio o profesional. Algunos autores han afirmado que tales límites son también aplicables en el caso de las Comisiones de encuesta. Otros, en cambio, se han manifestado en sentido contrario. Así, MORTATI, para quien dichos límites no son observables en las encuestas de las Cámaras, habida cuenta de los principios democrático-informantes de la forma de gobierno italiana en el cuadro del régimen parlamentario (18). Otros, partiendo de la consideración de que mediante leyes específicas se pueden atribuir a las Comisiones de encuesta poderes mayores que los correspondientes a los Tribunales, llegan a la conclusión de que a través de estas leyes se puede enervar el secreto político, el militar y el de oficio (19). Algunos autores han estimado como improbable que surja el problema expuesto entre el Gobierno y una Comisión de encuesta, habida cuenta de la coincidencia entre el primero y la mayoría parlamentaria, que se refleja en la segunda, lo que influye tanto en la delimitación del contenido y de los fines de la encuesta, como en la conducción de los trabajos de la Comisión. Esto hace previsible que las Comisiones de investigación no requerirán pruebas o documentos que puedan ser afectados por el secreto político o militar, hecho valer por el Gobierno. No obstante, se admite que, teóricamente, puede desembocarse en un conflicto de competencias entre el Parlamento y la cabeza del Ejecutivo, que deberá resolverse, en su caso, por

(18) citado en S. TOSI, ob. cit, p. 352

(19) Así FENUCCI, en ob. cit. p. 131 y ss. Este autor añade que dada la relación de dependencia y de responsabilidad política entre el Gobierno y las Cámaras, los límites en cuestión son fácilmente superables a través de medios políticos: el Gobierno, vértice de la jerarquía administrativa, es quien decide en definitiva si hay un apreciable interés del Estado en el secreto sobre las informaciones o sobre los documentos requeridos. Si se niega a proporcionar esta información solicitada por la Comisión, y si esta negativa es estimada insatisfactoria por las Cámaras, se puede derivar en último extremo la votación de una moción de censura



de admitir lo contrario, se plantearía el problema de determinar antes del inicio de un proceso qué hechos pueden ser objeto del mismo y excluyen, por tanto, la investigación parlamentaria. De otra parte, si el proceso estuviese ya iniciado, habría que resolver si la actividad de las Cámaras tendría que aguardar hasta que estuviese concluido o si ni siquiera sería posible la encuesta después de la terminación del proceso. Rechaza este autor que la coincidencia de actividades parlamentaria y jurisdiccionales sobre un mismo tema suponga una derogación del principio de separación de poderes, ya que la investigación parlamentaria y el proceso derivan de unas premisas diferentes<sup>y</sup> se encaminan hacia diferentes finalidades. Son expresiones de poderes distintos y ejercitados en forma desigual. Así, la actividad de una Comisión parlamentaria de investigación tiende exclusivamente a una valoración política, sin que pueda provocar sanciones distintas a las políticas. En cambio, el proceso termina, o puede terminar, con una sentencia con efectos jurídicos evidentes (22).

##### 5. Terminación de los trabajos de las Comisiones de encuesta

La conclusión de la actividad de estas Comisiones parlamentarias no supone la adopción de una decisión, sin una verificación. Sus trabajos terminan con la presentación de una Relación o Informe, donde se sintetizan los resultados conseguidos, se señalan los aspectos más dignos de atención por parte de las autoridades políticas y administrativas y se proponen medidas al respecto. La amplitud de esta relación depende obviamente del carácter de la encuesta: cuanto más vasto es el cometido atribuido a la Comisión, tanto mayor es la necesidad de abundar en consideraciones y comentarios sobre el tema estudiado (23).

(22) Ob. cit. p. 228 y ss.

(23) V. PACE, ob. cit. p. 252; MANZELLA, ob. cit, p. 136 y FURLANI ob. cit. p. 136.

La Relación suele ser distribuida entre todos los parlamentarios. Algunas veces sus conclusiones son leídas por el Presidente de la Cámara para subrayar su carácter oficial, y otras veces se da solamente un anuncio de la misma. Lo importante es destacar que a esta fase sigue la presentación de mociones, órdenes del día e interpelaciones para provocar una discusión sobre tales conclusiones. Cuando el debate es seguido por presentación de mociones u órdenes del día, se cierra con la correspondiente votación en que se aprueba la postura mayoritaria de la Cámara.

#### 6. Supuestos en que se han constituido Comisiones de investigación

Durante la actual República italiana, y hasta 1972, se han dispuesto doce encuestas parlamentarias, contando las unicamerales y las bicamerales. Su relación es la siguiente: del Congreso sobre la pobreza en Italia y sobre los medios para combatirla (1951); del Congreso sobre el desempleo - (1951); bicameral sobre las condiciones de los trabajadores en Italia (1955); ídem sobre el comportamiento de la Administración en relación a la sociedad anonima banchieri (1958); ídem sobre la construcción del aeropuerto de Fiumicino (1961); ídem sobre límites a la competencia en el campo económico (1961); ídem sobre la mafia (1962); del Congreso sobre límites a la competencia en el campo económico (1963); bicameral sobre el desastre del Vajunt (1964); del Senado sobre la actividad y funcionamiento del Instituto nacional de la previsión social; bicameral sobre los sucesos de junio y julio de 1964 (1969); ídem sobre la criminalidad en Cerdeña (1969) (24).

(24) Para esta cuestión y para valorar el peso de la mayoría en la autorización de las investigaciones, vid PACE, Il Portere d'inchiesta delle Assemblee Legislative, Griuffré, Milán, 1973. p. 143 y ss.

REPUBLICA FEDERAL ALEMANA1. Antecedentes.

El derecho de encuesta parlamentaria tiene su primer antecedente en Alemania en la carta otorgada de Sajonia-Weimar de 1816, que reconocía ya la facultad de la Asamblea de establecer Comisiones con el fin de obtener información. Por su parte, el proyecto de Constitución alemana aprobada en Frankfurt en 1849 proclamaba en su art. 99 el derecho de ambas Cámaras de obtener información, mientras que la Constitución prusiana de 1848 establecía expresamente que cada Asamblea podía disponer Comisiones para investigar sobre ciertos hechos. En esta última Constitución no se incluyó la mención relativa al poder de estas Comisiones para interrogar a testigos y expertos, por estimarse que era algo ya implícito en el derecho de encuesta o investigación parlamentaria. A su amparo se nombraron unas pocas Comisiones de esta naturaleza cuyos fines fueron estudiar las condiciones de los tejedores, <sup>los</sup> institutos de crédito y determinadas presiones electorales del Gobierno. Esta última, realizada en 1863-64, provocó una cerrada oposición del Ministerio del Interior, lo que debió influir en la paralización ulterior de este instrumento parlamentario. Desde esos años hasta el fin de la primera guerra mundial no se volvieron a designar Comisiones de investigación en Prusia. Por su parte, la Constitución imperial del segundo Reich (1871) no incluyó ningún precepto referente a las encuestas parlamentarias (1).

En cambio, la Constitución de Weimar, de 11 de agosto de 1919, reconoció abiertamente el poder de investigación parlamentaria y reguló de forma minuciosa su alcance y contenido. Su art. 34 disponía lo siguiente:

(1) Vid. S. FURLANI. Le Commissioni parlamentari d'inchiesta Giuffré Editore. Milano 1954 p. 95 y ss. y VAN RAALTE Note sur les Commissions d'enquête parlementaires dans les Pays Bas et en Allemagne, en Bulletin de la Société de Legislation comparée. T. 28 (1892-93) París 1893 p. 285.

"El Reichstag tiene el derecho, y a requerimiento de una quinta parte de sus miembros el deber, de constituir Comisiones de investigación. Estas Comisiones recibirán en sesiones públicas las pruebas que ellas o los proponentes de la investigación estimen necesarias. Las Comisiones de investigación podrán acordar por mayoría de dos tercios que la actuación sea secreta. El Reglamento determinará el procedimiento de estas Comisiones y fijará el número de sus miembros.

"Los Tribunales y las autoridades administrativas quedan obligadas a prestar su concurso a estas Comisiones cuando lo requieran para la obtención de pruebas; los documentos oficiales les serán facilitados cuando los pidan.

"A las actuaciones de una Comisión de éstas y de las autoridades requeridas por ellas se aplicarán en lo posible los preceptos del Ordenamiento de Enjuiciamiento Criminal, aunque respetándose el secreto de la correspondencia postal, telegráfica y telefónica." (2)

Por su parte, el art. 35 disponía que la Comisión permanente de Asuntos Exteriores y la encargada de salvaguardar los derechos de la Cámara cuando ésta estuviese cerrada o cuando hubiese finalizado la legislatura, "tendrán los mismos - derechos que las de investigación."

Dentro de las normas citadas destaca la posibilidad de que se abran encuestas parlamentarias a petición de una quinta parte de los miembros del Reichstag, lo que trata de respaldar la posición de las minorías permitiendo que haya otras investigaciones distintas de las aprobadas por la mayoría. Como veremos en su momento, esta disposición se ha reflejado en la vigente Ley Fundamental de Bonn. Resalta también el mandato impuesto a los Tribunales y autoridades administrativas para cooperar en materia de pruebas con las Comisiones de investigación y la remisión que se efectúa a la legislación de enjuiciamiento criminal, de donde cabe deducir la posesión por estas Comisiones de los mismos poderes de instrucción de los jueces, pero con la limitación expresa impuesta por el respeto al secreto de correspondencia postal, telegráfica y telefónica. Por otro lado, la norma transcrita establece como principio el carácter público de las sesiones destinadas a la verifi-

(2)Fuente: Constituciones de Europa y América Selección, traducción y notas de Pérez Serrano y González Posada; (librería General Victorino Suárez) Madrid 1927, t. I. p. 38.

cación de pruebas y, por tanto, al examen de testigos, admitiéndose su celebración a puerta cerrada sólo cuando lo aprueben los dos tercios de la Comisión.

Poco después de promulgarse la Constitución se constituyó una Comisión encargada de investigar las causas que habían conducido al estallido de la guerra y a la derrota alemana, así como las circunstancias en que ésta se desenvolvió. Esta Comisión elaboró sus propias normas de procedimiento, en el que se distinguían cuatro fases básicas: determinación por la Comisión de las indagaciones - que debían corresponder a cada una de las Subcomisiones constituidas en su seno; instrucción preliminar a cargo de éstas, incluyendo el examen de testigos; instrucción principal hecha por la Comisión, quien podía profundizar en los puntos de importancia ya tratados por aquéllos y, por último, redacción y aprobación del informe final, con la posibilidad de que las minorías presentasen informes alternativos.

Tras esta Comisión se constituyeron otras. Sin embargo, no se llegaron a aprobar las normas reglamentarias generales disciplinando su procedimiento a que se remitía el art. 34 de la Constitución. Únicamente, el art. 53 del Reglamento del Reichstag disponía que "las propuestas para la constitución de una Comisión de encuesta en base al art. 34 de la Constitución no podían ser discutidas si no habían sido incluidas en el Orden del día." Por eso, la Cámara determinaba en cada caso el número de los componentes de las Comisiones encuestadoras, dejándolas en libertad en lo referente a su propio procedimiento.

Posteriormente, en 1925, se designó una Comisión de investigación sobre determinados créditos concedidos por el Banco del Estado prusiano a un grupo financiero privado. Esta decisión levantó una viva polémica acerca de su compatibilidad con la intervención de los Tribunales en el enjuiciamiento de los mismos hechos. Determinados grupos se opusieron a la investigación parlamentaria, llegándose a presentar por algunos diputados propuestas de reforma del ya visto art. 34 de la Constitución, en el sentido de que estos procedimientos parlamentarios deberían quedar en suspenso desde que se abriese un sumario o se iniciase un procesamiento por la autoridad judicial. No obstante, otros sectores, como el Congreso de

juristas alemanes de aquél año, afirmaron la compatibilidad entre ambos procedimientos, parlamentario y judicial, y que el primero no suponía un atentado contra la independencia de la magistratura siempre que se desarrollase dentro de los límites constitucionales, habida cuenta de los distintos fines perseguidos por uno y otro (3).

## 2. Situación actual

El precepto antes transcrito ha tenido perduración en el constitucionalismo alemán, pues tanto la Ley Fundamental de la R.F.A., de 1949, como las Constituciones de diversos Länder han seguido de cerca lo en él dispuesto.

Concretamente, el art. 44 de la Grundgesetz dispone:

" 1. La Dieta Federal tendrá derecho, y si lo pide una cuarta parte de sus componentes obligación, de designar una Comisión de investigación, que reunirá - en sesión pública las pruebas necesarias, si bien se podrá prescindir de la publicidad.

"2. Para la obtención de pruebas se aplicarán por analogía las normas de enjuiciamiento criminal, sin perjuicio del secreto de la correspondencia, del correo y de los telégrafos.

"3. Los tribunales y las autoridades administrativas estarán obligadas a prestar asistencia judicial y ejecutiva.

"4. Los acuerdos de las Comisiones de Investigación estarán exentos de toda revisión judicial, si bien los tribunales serán libres en la apreciación y enjuiciamiento de los hechos que hayan dado origen a la investigación." (4)

(3) v. S. FURLANI, ob. cit. p. 101 y ss.

(4) Fuente: M. DARANAS. Las Constituciones Europeas I, (Editora Nacional) Madrid 1979.

El art. 45 otorgaba a la Comisión permanente del Bundestag las facultades de las Comisiones investigadoras. Pero dicho artículo fue suprimido en la reforma constitucional de 23 de agosto de 1976. Por su parte, el vigente art. 45 a. 2 reconoce dicho poder a la Comisión de Defensa, añadiendo la obligatoriedad de la investigación cuando lo pidan una cuarta parte de sus miembros. En cambio el ap. 3 de este último precepto determina que el art. 44.1 no se aplicará en materia de defensa, lo que significa que no es procedente la petición de una cuarta parte de los diputados del Bundestag para el establecimiento de una independiente Comisión de investigación en cuestiones militares (5).

Durante los debates del art. 44 se discutió también la conveniencia de imponer la suspensión de las encuestas parlamentarias cuando se iniciase un procedimiento judicial sobre el mismo objeto. No obstante, se prefirió no incluir ninguna mención en dicho sentido, por lo que cabe afirmar la compatibilidad entre ambas actividades.

A nivel reglamentario poco se añade en relación a las anteriores disposiciones. El Reglamento del Bundestag sólo dedica un artículo, el 63, a esta materia el cual establece lo siguiente:

"1. El Bundestag, a requerimiento de una cuarta parte de sus miembros, debe constituir una Comisión de investigación, sin envío previo de la moción a otra Comisión. La moción debe indicar el objeto de la investigación.

"2. Para los debates y para las competencias del Presidente de la Comisión de investigación rigen el art. 44 de la Ley Fundamental, las disposiciones del presente Reglamento como otras normas eventuales sobre el procedimiento de las Comisiones de investigación" (6)

(5) v. H. TROSSMANN, The German Bundestag, Dormstadt, 1965, p. 20

(6) Fuente: Informations Constitutionnelles et parlementaires (1975) nº 103. Traducción del francés del autor.

Así pues, no es necesario que la propuesta de creación de las Comisiones de investigación sea sometida al dictamen de una de las Comisiones permanentes, pudiendo ser debatida directamente en el Pleno. Por lo demás, el artículo transcrito se limita a recordar la posibilidad de crear Comisiones de investigación - cuando lo pida una cuarta parte del número de diputados, exige que se determine en la propuesta el tema a encuestar y, finalmente, menciona los preceptos aplicables.

Desde 1949 a 1972 se crearon diecisiete Comisiones de investigación. En la 7ª Legislatura (1972-76) hubo tres (7). Sin embargo, pocas de ellas han tenido éxito en sus resultados. El estatuto alemán de estas Comisiones tiene una contradicción básica. Por un lado, hace imperativa su creación cuando lo pida un 25 por ciento de la Cámara, esto es, una minoría. Se ha seguido así el propósito de la Constitución de Weimar de poner un límite al dominio de la vida parlamentaria - por la mayoría. Se trata de evitar que el procedimiento de la investigación parlamentaria se utilice sólo cuando interese a esta última. Pero, por otro lado, - el resto de la vida de estas Comisiones está a merced de lo que disponga esa mayoría. (8). Como en todo sistema parlamentario la vida interna de la Cámara no -

(7) Estas tres Comisiones se referían a la cultura de los extranjeros, reforma de la Constitución y mujer y sociedad. Esta última se mantuvo en la 8ª Legislatura. v. P. SCHINDLER, 30 Jahre Deutscher Bundestag, Dokumentation, Statistik, Daten, Bonner Universitäts-Buchdruckerei; Bonn 1979, p. 261 y ss.

(8) N. JOHNSON, Government in The Federal Republic of Germany, Pergamon Press 1973 p. 179, G. LOEWENBERG, Parliament in the German Political System, (Cornell University Press) Ithaca 1967 p. 418 y ss. Este autor indica cómo los líderes parlamentarios llegaron al convencimiento de que las investigaciones parlamentarias sólo podían dar resultado en materias donde no existen compromisos de partido. Para un más detenido estudio de las encuestas en Alemania nos remitimos a K. J. PARTSCH Empfiehl es sich, Funktion, Struktur, und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse grundlegend zu ändern? Gutachten, Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, vol. I, p. III, Munich y Berlín 1964; SCHMITNER, "Die Enquete-Kommissionem des Deutschen Bundestages, Zeitschrift für Parlamentsfragen 3 (1972) nº 2 p. 209-229; SCHAEFER Der Bundestag. Opladen, West-deutscher Verlag, 1975 p. 226-286; THAYSEN, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland Auflage, Opladen, Leske 1976.

puede obedecer a otra voluntad que no sea la de la mayoría. Por eso, aunque una minoría puede lograr el establecimiento de una de estas Comisiones, es la mayoría quien determina el número de sus miembros, la que acapara la mayor parte de sus escaños y la que controla el curso de sus deliberaciones. Su nacimiento puede deberse al interés de la oposición, pero, a partir de ese momento, la Comisión cae bajo la decisión de la mayoría y, a través suyo, del Gobierno. Con ello, estas Comisiones pierden el alcance que tendrían de ser autónomas frente al Ejecutivo. En definitiva, están sometidas a los mismos condicionamientos que en todos los sistemas parlamentarios. (9)

(9) En el mismo sentido que los autores anteriores, STEIN expresa el resultado insatisfactorio de estas Comisiones, v. Derecho Político, (Aguilar) Madrid 1973 p. 75.

PAISES BAJOS

En 1848 se incorporó a la Ley Fundamental de 1815 un artículo otorgado a la Segunda Cámara de los Estados Generales el derecho de disponer encuestas, las cuales deberían regirse por una Ley aprobada al efecto. Esta última ley se aprobó en 1850 y ha sido modificada en diversas ocasiones. Posteriormente, con motivo de la reforma constitucional de 1887 se extendió el derecho de encuesta a la Primera Cámara y a la reunión de ambas. Actualmente, el art. 105 de la Constitución reza en el modo siguiente:

"Ambas Cámaras tendrán, tanto por separado como en sesión conjunta, el derecho de investigación que será regulado por ley". (1)

En cuanto a la ley de 1850 que disciplina esta materia, nos limitaremos a hacer, en vista de su extensión, un resumen de sus puntos más sobresalientes (2)

La resolución creando una Comisión de investigación debe publicarse en el diario oficial (art. 2º). Todos los holandeses y los residentes en el territorio nacional deben comparecer cuando sean requeridos por estas Comisiones. Los funcionarios deben cumplimentar sus requerimientos. Los ministros pueden ser interrogados según lo dispuesto en la Constitución (art. 3º). Se regula minuciosamente la forma de convocar a los testigos (arts. 4º-6º). La declaración de los testigos es transcrita y a continuación sometida a su firma (art. 7º). La Comisión puede exigir que la declaración de los testigos y peritos se haga bajo juramento (art. 8º). En caso de incomparecencia se levanta acta y se remite al Ministerio fiscal del lugar de residencia de la persona convocada (art. 9º). Corresponde a los jueces

(1) Fuente: Cortes Españolas, Boletín de Legislación Extranjera, nº 209, 1977

(2) La versión aquí manejada es la italiana que figura en la obra ya citada de FURLANI, p. 118 y ss.

conocer estos hechos, aplicándose las normas de la ley de enjuiciamiento criminal (art. 10º). El código penal es aplicable en los casos de incomparecencia (art. 12). Si el testigo se niega a declarar o a prestar juramento, se levanta acta por la Comisión y es remitida al Ministerio fiscal a los mismos efectos que los previstos en caso de incomparecencia (arts. 15-16). El testigo recurrente puede ser detenido por el tribunal del distrito correspondiente. Su decisión es ejecutiva aún en caso de oposición o de apelación. (art. 17). Se protege dentro de ciertos límites el secreto profesional o de oficio en las declaraciones ante la Comisión, tanto en relación a los particulares como a los funcionarios y cargos públicos (art. 18-22). Las declaraciones hechas ante una Comisión de encuesta no pueden utilizarse como medios de prueba en los tribunales, tanto en relación al que las ha hecho como en relación a terceros (art. 24). Se declaran punibles los casos de falso testimonio y cohecho de testigos (art. 25). Se establece una indemnización para los testigos que comparecen según lo ordenado (art. 26). El final de un período de sesiones o la disolución de cualquiera de las Cámaras no provoca la suspensión de las Comisiones de investigación (art. 27). Se prevé una dotación para financiar los gastos de su funcionamiento (art. 28)

ESTADOS UNIDOS

1. Introducción

Historicamente, el Congreso norteamericano ha sido el segundo foro parlamentario en realizar encuestas o investigaciones. De hecho, el poder parlamentario de encuesta es anterior a la propia Constitución federal, puesto que ya las Asambleas de las entonces colonias británicas se atribuyeron los instrumentos y privilegios del Parlamento de Westminster y el consiguiente derecho de encuesta. A su vez, la facultad de reclamar la presencia de testigos y la posibilidad de sancionarles en caso de incomparecencia eran generalmente reconocidas a estas - Cámaras, como atributo inherente a su poder de realizar encuestas.

La investigación parlamentaria ha tenido una importancia destacadísima en la historia constitucional de los EE.UU. Reconocida como una facultad connatural a las Cámaras, como un implied power para el adecuado ejercicio de sus funciones, ha tenido aplicación en numerosas ocasiones (1). De otra parte, al consistir el sistema constitucional americano en un gobierno con separación de poderes, la consiguiente autonomía de las Cámaras frente al Ejecutivo ha permitido que estas encuestas parlamentarias tengan mayor poder fiscalizador que las desarrolladas en países con sistemas parlamentarios de gobierno. En efecto, en este caso es el gobierno, a través de la mayoría parlamentaria, el que domina la vida interna de las Cámaras, pudiendo impedir aquellas investigaciones que puedan resultarle excesivamente comprometedoras. En cambio, el sistema presidencial americano supone que Ejecutivo y Parlamento son autónomos en su respectivo ámbito de actuación, pues ni aquél puede disolver a éste, ni éste puede censurar o derribar al primero (2). Esta separación permite al Congreso desarrollar una tarea crítica frente a la Administración que de otra forma sería muy difícil.

Junto a lo anterior, debe resaltarse que la importancia de las investiga-

(1) Así, G.B. GALLOWAY nos dice que entre 1789 y 1925 se desarrollaron más de 300 encuestas sobre actos del Ejecutivo. V. The Legislative Process in Congress, Thomas y Crowell Co. Nueva York 1964 p. 305.

(2) v. K. LOEWENSTEIN, Teoría de la Constitución. Ariel, Barcelona, 1976, p. 131 y ss.

Junto a lo anterior, debe resaltarse que la importancia de las investigaciones parlamentarias en los EE.UU. es pareja a la de las Comisiones del Congreso. Tradicionalmente, las Cámaras norteamericanas actúan con un régimen de intensa descentralización: sus Comisiones gozan de un importante ámbito de discrecionalidad. Ya a finales del siglo XIX, WOODROW WILSON calificaba al sistema político de su país como "un gobierno de los Standing Committees del Congreso", (3) añadiendo que los privilegios de éstos "son el comienzo y el fin de las normas reglamentarias" (4). Desde sus comienzos, las Comisiones son el verdadero centro de decisión política en el Congreso americano. Por ello no puede extrañar que sus encuestas hayan tenido y tengan una gran importancia.

## 2. Evolución.

La Constitución federal de los EE.UU. nunca ha reconocido expresamente la facultad de las Cámaras para llevar a cabo investigaciones parlamentarias. Sin embargo, la historia política de dicho país tiene en dichas encuestas uno de sus factores más característicos.

Prácticamente desde su inicio el Congreso americano ha desarrollado este tipo de actividad. Así, en 1792 constituyó un Select Committee para investigar

(3) V. Congressional Government, Houghton Mifflin and Co. Boston 1885, p. 56. En esta obra se estudia el entonces predominio del Congreso en el sistema constitucional de los EE.UU, y dentro del mismo el papel desempeñado por las Comisiones.

(4) ob. cit. p. 66

las condiciones en que se había producido una derrota del Ejército en territorio indio el año anterior. Aunque algunos sectores se opusieran a dicha medida, por estimarla contraria a las funciones constitucionales de las Cámaras, prevaleció el criterio de sus partidarios, respaldados en este sentido por la tradición ya vigente en la época colonial de considerar a los Parlamentos americanos como herederos de la británica Cámara de los Comunes, con todos sus atributos y, por tanto, del poder de investigar. A su vez, esta encuesta, llamada St. Clair por el nombre del general que comandaba las tropas derrotadas, sirvió de precedente para ulteriores encuestas (5).

Durante el siglo XIX se produjeron diversas encuestas derivadas de las prerrogativas de los parlamentarios, esto es, por acusaciones y procesamientos contra Senadores y Representantes. Sin embargo, la mayoría afectaron a actividades civiles y militares del poder Ejecutivo. Tal fue el caso de la desarrollada sobre el Post Office en 1820, 1822 y 1830, la que afectó al Banco de los EE.UU. en 1832 y 1834, la dispuesta sobre la conducción de la guerra civil (1861), y la relativa al General Land Office en 1897 (6).

Pero, desde finales del siglo se plantea una nueva temática en las investigaciones del Congreso, como consecuencia del surgimiento de los grandes problemas socioeconómicos de la época. La encuesta sobre la migración de la población negra a los Estados del norte en 1880, la realizada en 1892 sobre esquirols en las huelgas de ferroviarios, la relativa a la concentración de riqueza en el money trust en 1912 y la que tuvo por objeto la bolsa y las manipulaciones financieras de Wall Street en 1932, son ejemplos de esta tendencia.

(5) v. por todos, CONGRESS QUATERLY'S, Guide to Congress, Capítulo Congressional Investigations, Washington 1976, p. 141 y ss.

(6) Para conocer los documentos de las más importantes investigaciones de la historia del Congreso americano nos remitimos a la obra editada por SCHLESINGER y BRUNS Congress investigates, A documented History (1792-1974). 5 vols. Chelsea House, Nueva York 1975.

Desde los años treinta, junto a los problemas sociales, se añaden nuevos temas de investigación, como supuestas actividades subversivas y cuestiones ideológicas (Comisión de actividades antiamericanas, por ejemplo), que alcanzan su punto álgido en los años de la guerra fría. Más recientemente, las investigaciones sobre la campaña electoral del Presidente Nixon (caso Watergate) han hecho renacer la importancia, durante algunos años disminuida, de esta actividad parlamentaria y han provocado un nuevo estadio en la evolución del Derecho constitucional norteamericano (7).

Por otro lado, debe indicarse que a nivel jurisprudencial el reconocimiento más abierto de las investigaciones parlamentarias sobre el poder Ejecutivo se produjo por el Tribunal Supremo en 1927 (Mc. Grain V. Daugherty (1927) 273 v. s.135). En su sentencia manifestó que el poder de encuesta es un auxiliar esencial y apropiado para la función legislativa (8).

En cambio, el reconocimiento legal del poder de investigación del Congreso ha sido tardío, al realizarse por la Legislative Reorganization Act de 1946 (de importancia fundamental para la vida del Congreso, como luego se verá). Concretamente, su Sección 134 (a) dispuso "Todo Standing Committee del Senado, incluyendo cualquier subcomisión de esa clase de Comisión, está autorizada a celebrar audiencias.....a exigir por citación o de otro medio la asistencia de tales testigos y la manifestación de tal correspondencia, libros, papeles y documentos, a tomar tal testimonio.....como crea oportuno. Cada una de estas Comisiones puede hacer investigaciones en cualquier asunto dentro de su jurisdicción" (9).

(7) A estas más recientes investigaciones parlamentarias, como las de McCarthy, la de actividades antiamericanas, la del caso Watergate<sup>y</sup> la de la CIA, nos referiremos posteriormente.

(8) V. E. S. GRIFFITH Congress, its contemporary role (University Press) Nueva York 1961, p. 43.

(9) Fuente: Senate Manual (Containing the standing roles, orders, laws and resolutions affecting the business of the United States Senate) U.S. Government Printing Office. Washington 1977. Traducción del autor. Por otro lado, sobre la finalidad y alcance de la reforma operada por dicha ley puede verse la obra de FRAGA IRIBARNE La reforma del Congreso de los EE.UU., Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid 1951.

También deben citarse en este punto la Legislative Reorganization Act de 1970, que vino a modificar determinados aspectos de la anterior, y las normas - reglamnetarias de la Cámara de Representantes (10).

### 3. Funciones de las investigaciones del Congreso.

La mayor parte de los estudiosos de las encuestas del Congreso de los EE. UU. resaltan la pluralidad de funciones políticas que las mismas desempeñan, poniendo así de relieve su importancia en la vida sociopolítica de dicho país. Así, DIMOCK hacía la siguiente clasificación tripartita: encuestas de carácter personal sobre Senadores o Representantes; encuestas para obtener información con vistas al ejercicio de la función legislativa y encuestas para asegurar que el poder ejecutivo actúa conforme al mandato del Congreso (11).

HARRIS defendió que las investigaciones de las Cámaras sirven para fiscalizar defectos de gestión o abusos administrativos, para forzar a los departamentos ejecutivos a adoptar las reformas necesarias, para informar a la opinión pública sobre alguna materia y preparar el camino para una legislación correctiva, para realizar una labor educativa del pueblo en torno a algún problema, etc. (12).

(10) Cada precepto de esta ley que afecta a las reglas de ambas Cámaras tiene dos apartados: en uno se modifican directamente las normas reglamentarias de la Cámara de Representantes y, en otro, se modifica la parte correspondiente de la ley de 1946, en lo relativo al Senado, cuya regulación resulta así afectada de modo indirecto. Para conocer el alcance de la reforma legislativa de 1970 nos remitimos a CONGRESSIONAL QUATERLY INC., Congress and the Nation, Vol III (1969-1972) Washington 1973, p. 382 y ss.

(11) V. Congressional Investigating Committees (AMS press Inc.) 1971.

(12) Congress and the Legislative process, (Mc Graw Hill Book Co) 1972, p. 168 y ss.

Por su parte, GRIFFITH indica que las investigaciones del Congreso proporcionan una base para la legislación, dan lugar a recomendaciones al Ejecutivo y sirven de cauce de expresión de los lobbies y grupos de presión (13).

#### 4. Diversas Comisiones que desarrollan las investigaciones.

Los primeros años de vida del Congreso de los EE.UU. estuvieron caracterizados por la importancia de los Select Committees, esto es, por Comisiones - que, al igual que en el Parlamento Británico, se constituían para el estudio de un asunto determinado, concluido el cual desaparecían. Como dice W. MORROW la naturaleza de los problemas sociales de entonces y la idea que se tenía del gobierno responsable hacían rechazar el establecimiento de Comisiones permanentes especializadas y en su lugar se preferían Comisiones de carácter temporal (14).

(13) V. ob. cit. p. 100. En este último sentido, las investigaciones se transforman en un foro donde pueden exponer su punto de vista todos los sectores sociales afectados por el tema investigado. Sobre esta función GALLOWAY ha escrito lo siguiente: "Además de sus funciones informadoras y disciplinarias, la Comisión parlamentaria de investigación constituye un potente arma en el arsenal de los grupos de interés. La Comisión de investigación es usada a menudo por los grupos de interés para explotar situaciones de crisis, para exponer y criticar prácticas y grupos rivales, y para movilizar la opinión pública contra los grupos oponentes y los organismos gubernamentales asociados con ellos" ob. cit. p. 487.

(14) v. Congressional Committees (Charles Scribner's Sons) Nueva York 1969, p. 14.

Durante buena parte del siglo XIX estas Comisiones ad hoc fueron las - predominantes. No obstante, el surgimiento de grandes problemas nacionales determinó el progresivo incremento de los Standing committees (Comisiones permanentes especializadas ) y la paralela disminución de los Select Committees (15).

En 1913 había 61 Standing Committees en la Cámara de Representantes y 74 en el Senado. Este excesivo número de Comisiones provocó una situación de continuas interferencias entre unas Comisiones y otras y el solapamiento de las respectivas competencias. Al mismo tiempo, la profunda autonomía disfrutada por todas ellas imposibilitó la coordinación necesaria para una obra legislativa y política de amplio alcance y provocó un declive en el status del Congreso: Los problemas que esta situación comportaba llevaron al convencimiento de la necesidad de reorganizar el Congreso sobre la base de una disminución del número de sus Comisiones y una mejor delimitación de sus correspondientes competencias. Diversas propuestas y estudios se realizaron en dicho sentido, entre los que - destaca el elaborado por una Comisión conjunta de Senadores y miembros de la Cámara de Representantes. (16)

Fruto de este movimiento reformador fue la Legislative Reorganization Act de 1946. Entre sus medidas cabe destacar la reducción que dispuso en el total de Comisiones. En la Cámara de Representantes se pasó de 48 Standing Committees a 19 y en el Senado de 33 a 15. Al mismo tiempo, esta ley realizó una detallada regulación del ámbito de competencia de cada Comisión, dejando a los - Presidentes de ambas Asambleas legislativas la decisión en los casos dudosos. De otra parte, esta disminución numérica se compensó con el otorgamiento de poderes de investigación a las Comisiones permanentes, pero sin que ello supusiera la desaparición de los Select Committees como instrumento de encuesta ad hoc.

(15) En el tercer Congreso hubo trescientas cincuenta Comisiones especiales; en el 13º, setenta y en el 33º, sólo treinta y cinco. En cambio, en el 14º Congreso hubo únicamente catorce Standing Committees V. FRAGA IRIBARNE op. cit. p. 214.

(16) V. FRAGA IRIBARNE, ob. cit. p. 298 y ss.

## 5. Examen de las Comisiones especiales.

Los Select Committees de cada Cámara son competentes para investigar problemas específicos y hacer recomendaciones sobre la base de los resultados obtenidos. A diferencia de los Standing Committees, no les corresponde estudiar e informar los proyectos legislativos. Su número ha decrecido considerablemente - desde que la citada Legislative Reorganization Act de 1946 dotó a las Comisiones permanentes de amplios poderes de vigilancia sobre el Ejecutivo. Así, durante el 89 Congreso (1966-67) (17) tan sólo hubo tres de estas Comisiones en el Senado (Small Bussiness, Standards and conducts of members and employees y problems of the ageing) y una sólo en la Cámara de Representantes (Small Bussiness). A pesar de su pérdida de importancia, tanto para los parlamentarios como para los grupos de interés, estos Select Committees se han revelado útiles para proporcionar información a las Cámaras y a la opinión pública, y por facilitar a los parlamentarios de menor antigüedad una plataforma desde donde obtener la atención del electorado, eludiendo la seniority rule vigente en las otras Comisiones (18).

## 6. Comisiones mixtas.

Otro tipo de Comisiones que pueden desarrollar encuestas dentro del Congreso de los EE.UU. lo constituyen los Joint Committees, esto es, las de composición mixta, con miembros de una y otra Cámara. Al principio, nos dice GALLOWAY estas Comisiones fueron destinadas a cuestiones de ceremonia y de rutina administrativa y al desarrollo de investigaciones. A raíz de la guerra civil fueron -

(17) El término Congreso se usa en la literatura jurídica política americana no sólo referido a la institución parlamentaria, globalmente considerada, sino también a las Cámaras en los períodos comprendidos entre sucesivas renovaciones bicamerales.

(18) Vid. W. MORROW, ob. cit, p. 35 y J. D. LEES, The Committee System of the United States Congress (Routledge y Kegan Paul ) Londres 1967 p. 7 y ss.

muy utilizadas como instrumentos de encuesta, tendencia que se prolonga durante la primera mitad del siglo actual (19). No obstante, en la práctica tanto el Congreso como el Senado han sido refractarios al establecimiento de estas Comisiones mixtas. Cada una de las Cámaras es muy celosa de su autonomía, prefiriendo elaborar sus informes independientemente aunque después sean modificados por la otra. Pero, a partir de la Legislative Reorganization Act de 1946, se aprecia un relanzamiento de los Joint Committees, como consecuencia de las medidas de esta ley para eludir la duplicación de esfuerzos y la excesiva especialización. De todos estos Joint Committees sólo el creado por la Atomic Energy Act de 1946 tenía poderes legislativos, y aún así, el principal resultado de esta Comisión no consistió en la elaboración de informes legislativos sino en la vigilancia del aparato administrativo encargado de la materia nuclear. Generalmente, estas Comisiones mixtas han desarrollado tareas que genericamente pueden calificarse de encuestadoras, al tener como misión la vigilancia de determinados sectores administrativos y la indagación y estudio de concretas cuestiones. Así, como ejemplo de esto último, pueden citarse las siguientes Comisiones: la creada en 1947 para estudiar las relaciones laborales; la destinada a estudiar el informe económico del Presidente al Congreso (1946); la establecida en 1950 para comprobar el desarrollo de los programas de la producción destinada a la defensa nacional etc. (20).

#### 7. Comisiones permanentes.

Como ya se adelantó anteriormente, también los Standing Committees pueden realizar actividades de encuesta. La Legislative Reorganization Act de 1946 compensó la reducción del número de estas Comisiones permanentes con el otorgamiento de amplios poderes dentro del campo de su competencia. A este resultado se llegó

(19) Este autor cita como ejemplo más representativos de esta segunda etapa: la de revisión de leyes (1907), la de investigación de créditos rurales a corto plazo (1920), la de beneficios de excombatientes (1932), la de reorganización gubernamental (1937), la de gastos federales (1941), la de organización del Congreso (1945-46), la del informe económico (1946), la de energía atómica (1947), la de producción para la defensa (1947)

(20) Junto a las anteriores existen otras Joint Committees que se ocupan de cuestiones de orden interno de la Cámara. Tal es el caso de la referente a la Biblioteca del Congreso.

como consecuencia de la propuesta de la Comisión conjunta (Joint Committee) de Organización del Congreso, en 1946, en orden a que se suprimiesen los Select Committees para el desarrollo de investigaciones. Si bien esta propuesta no llegó finalmente a plasmarse en el texto definitivo de la ley, el espíritu de ésta es favorable a que las encuestas se canalicen a través de los Standing Committees.

El clima de hostilidad que durante varios años se había producido frente a las investigaciones parlamentarias propició este movimiento de reforma. En efecto, a las críticas tradicionales de pérdida de tiempo e improductividad, de implicar una carga innecesaria y perjudicial para el funcionamiento del Ejecutivo, y de manipulación política según fuese el partido de la mayoría de los componentes de la Comisión investigadora, se unió a partir de 1940 la acusación de constituir un medio arbitrario de invasión de la vida privada de los ciudadanos y un peligro para los derechos individuales (21). Los abusos cometidos por la Comisión de actividades antiamericanas, a la que luego nos referiremos, hicieron temer por el debido respeto a las libertades constitucionales, y dieron lugar a la oposición de muchos sectores contra las Comisiones de investigación.

Como decíamos antes, fue la ley de reorganización de las Cámaras de 1946 quien dió paso a los Standing Committees como Comisiones de encuesta al dotarlas de la función de vigilancia legislativa (legislative oversight) (22).

Actualmente, la norma X, cláusula 2, de los Rules de la Cámara de Representantes, ha incorporado la sección 118(6) de la nueva Legislative Reorganization Act de 1970 pasando a disponer lo siguiente: "Cada Standing Committee (distinto de

(21) GALLOWAY, ob. cit. p. 628 y 632 y ss. Este autor señala que, junto a la prohibición de crear Select Committees de investigación, también se propusieron otras medidas para contrarrestar estos abusos: delegación de los poderes de encuesta a otros organismos; la adopción por las propias Comisiones de un conjunto de reglas que asegurara el respeto y tratamiento adecuado de los testigos y la imposición de normas reglamentarias o legales con esta finalidad.

(22) Según MORROW el legislative oversight comprende las diversas técnicas de supervisión del legislativo sobre la Administración para asegurar el cumplimiento de la ley y el recto ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Vid. ob. cit. p. 161. No obstante, la expresión legislative oversight fue sustituida por la de legislative review (examen, revisión legislativa) por la ley de reorganización de las Cámaras de 1970 (public law 91-510-Oct. 26, 1970). El texto aquí manejado de dicha ley es el que figura en el repertorio United States Statutes, at lar e (1970-7 v

la Comisión de asignaciones (Appropriations), y de la Comisión del Presupuesto (Budget) examinará y estudiará de un modo continuado, la aplicación, administración, ejecución y efectividad de las leyes, o parte de las leyes, cuyo objeto esté dentro de la jurisdicción de ese Committee y la organización y actuación de las Agencias Federales y entidades con responsabilidades en o por la administración y ejecución de lo mismo, en orden a determinar si esas leyes y los programas subordinados son cumplidos y desarrollados de acuerdo con la intención del Congreso y si tales programas deben ser continuados, abreviados o eliminados". A continuación esta misma norma añade lo siguiente: "Además, cada uno de estos Committees examinará y estudiará cualquier condición o circunstancia que pueda indicar la necesidad o conveniencia de promulgar nueva o adicional legislación dentro de la competencia de ese Committee , y deberá emprender de modo continuado futuras investigaciones y previsiones en asuntos dentro de su ámbito de competencia. Cada uno de esos Committees con más de veinte miembros deberá establecer una Subcomisión de vigilancia (oversight subcommittee), o requerir a sus Subcomisiones, si las hay, para que efectuen vigilancia en el área de su respectiva competencia y ayuden en el cumplimiento de sus responsabilidades establecidas en este apartado. El establecimiento de Subcomisiones de vigilancia no podrá limitar de modo alguno la responsabilidad de las Subcomisiones con competencia legislativa por el cumplimiento de sus responsabilidades de vigilancia" (23)

Como puede verse en el texto transcrito, se otorgan amplios poderes de encuesta a las Comisiones permanentes. Estas, junto a sus normales funciones de orden legislativo, asumen las no menos importantes de investigación. Los poderes encuestadores pueden desplegarse con el fin de controlar al Ejecutivo (así, el examen de la aplicación, administración y ejecución de las leyes y la organización y actuación de las Agencias federales y otras entidades responsables) o bien, con un fin legislativo, esto es, de obtener información y documentación sobre algún tema con vistas a su ulterior regulación mediante ley (así, cuando el precepto comentado se refiere al estudio de la necesidad o conveniencia de promulgar nueva o adicional legislación). Concretamente, como indican JEWELL y PATTERSON,

(23) La segunda parte del texto transcrito fue introducida en 1975. Vid. Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives, por WM HOLMES BROWN. v. S. Government Printing Office. Washington 1979. También la Legislative reorganization Act de 1970 reconoció a las Comisiones del Senado las facultades de examen y estudio de la aplicación, administración y ejecución de las leyes.

estas encuestas de orden legislativo eran normalmente irregulares y esporádicas. Pero, a partir de la Legislative Reorganization Act de 1946, han adquirido una importancia creciente. La mayoría de las doscientas investigaciones que como promedio anual se han realizado en el Congreso desde 1950 han tenido un objetivo legislativo. Gran parte de la legislación aprobada desde entonces se ha basado en las conclusiones de estas investigaciones (24).

En definitiva, puede resumirse lo anterior indicando que en el Congreso norteamericano pueden realizar investigaciones tanto los Select, los Joint Committees como, sobre todo, los Standing Committees. Estas últimas recibieron a partir de la ley de reorganización del legislativo de 1946 amplios poderes con tal fin, al tiempo que fueron fortalecidos por la reducción operada en su número. Pero, junto a lo anterior, debe señalarse que una de las dos piezas fundamentales sobre la que gira el trabajo investigador son las Subcomisiones que se <sup>crean</sup> en su seno.

#### 8. Subcomisiones.

El establecimiento de estas unidades más reducidas dentro de las Comisiones es un rasgo típico del modelo de organización y de trabajo del Congreso norteamericano. Se utilizan para las más diversas funciones y, más concretamente, tanto para el examen de los proyectos de leyes como para la realización de encuestas.

Siempre incluyen representación de los dos grandes partidos americanos. Su tamaño es muy variable, pudiendo oscilar entre 2 y 22 miembros, si bien lo más acostumbrado es que tengan 3, 5, 7 o 9 integrantes. (25)

(24) V. The Legislative Process in the United States, Random House, Nueva York 1977. p. 458.

(25) GALLOWAY, ob. cit. p. 312 y ss. Este autor pone de manifiesto diversos casos en que estas Subcomisiones han tenido una muy meritoria actuación.

El principio de descentralización que rige en las Cámaras americanas ha redundado en favor de las Subcomisiones como unidades de trabajo, al dotarlos de un amplio ámbito de autonomía (26). Por otra parte, debe recordarse que la tantas veces citada Legislative Reorganization Act de 1946 redujo el número de Comisiones permanentes y ello debió influir, al menos parcialmente, en el desarrollo de las Subcomisiones (27).

Según W.S. MUSKIE el importante crecimiento de estos órganos viene explicado por los factores siguientes: en primer lugar, constituyen un medio de eludir la seniority rule (regla consistente en atribuir la presidencia de las Comisiones a aquél de sus miembros con más antigüedad en la misma) lo que permite a los Senadores más jóvenes jugar un papel importante en el trabajo de las Cámaras. En segundo lugar, suponen un valioso instrumento con que afrontar la creciente carga de cometidos que pesa sobre el Congreso. Al mismo tiempo permiten un trabajo más profundo dada la especialidad que implica su número (28).

Pero, junto a lo anterior, debe señalarse que la predominante absorción de los trabajos de investigación por parte de las Subcomisiones también entraña o puede entrañar consecuencias adversas. Así, señala MORROW que, a diferencia de las Subcomisiones con trabajo legislativo, que están muy integradas con el pleno de la Comisión correspondiente, las Subcomisiones investigadoras o de vigilancia se han convertido en verdaderos centros de poder merced a su especialización, lo que ha conducido a una falta de coordinación entre los diferentes trabajos del Congreso y, por tanto, a hacer menos efectiva su función de vigilancia sobre el

(26) HARRIS dice que las Comisiones y Subcomisiones son el lugar donde reside el poder del Congreso. ob. cit. p. 90 y ss.

(27) Así lo afirma tajantemente LEES, ob. cit. p. 13, quien indica cómo de una cifra de 180 Subcomisiones en el año 1946 (106 en la Cámara, 68 en el Senado y 6 en Comisiones mixtas) se pasó a 253 en 1961 (131 en la Cámara, 109 en el Senado y 13 en Comisiones mixtas). En 1966 sólo en los Standing Committees se constituyeron 195 Subcomisiones. MORROW se manifiesta en el mismo sentido, v. ob. cit. p. 189. En cambio, GALLOWAY niega esta relación entre la ley y el crecimiento de las Subcomisiones.

(28) v. Committees and Subcommittees in the Senate, en la obra The Senate Institution, editada por N. Stone Preston, Nueva York 1969, p. 121 y ss.

poder Ejecutivo (29).

## 9. Creación.

La autoridad y el campo de aplicación de una investigación vienen determinadas por una resolución de las Cámaras. Una vez presentado un proyecto de resolución se da traslado del mismo a una Comisión para que dictamine sobre su conveniencia. En el Senado intervienen a estos efectos el Rules and Administration Committee y el Standing Committee con competencia sobre la materia objeto de la investigación. En la Cámara de Representantes el Administration Committee considera las dotaciones económicas para su realización. Hasta 1975 también se necesitaba el informe del Committee on Rules. Sin embargo, la aprobación de la House Resolution 988 supuso el otorgamiento a las Comisiones de la autoridad para realizar directamente investigaciones, por lo que dicho requisito quedó enervado (30).

Una vez que se ha emitido el informe, se vota una resolución por el Pleno de la Cámara correspondiente. Cuando se trata de crear un Joint Committee se adopta una concurrent resolution o resolución de ambas Cámaras.

Así como en los Standing Committees su presidencia va a parar al miembro del partido mayoritario con más antigüedad en los mismos (31), en el caso de las investigaciones es práctica tradicional que la presidencia corresponda al parlamentario que presenta la resolución que la autoriza. Cuando la encuesta compete a un Standing Committee lo normal es que en su seno se constituya una Subcomisión encargada de llevarla a cabo, cuya presidencia es atribuida al Representante o Senador que formula el proyecto de resolución.

(29) ob. cit. p. 189 y ss.

(30) Guide to Congress, ob. cit. p. 146

(31) V. MORROW, ob. cit. p. 30 y ss. donde se indican las consecuencias adversas de este sistema, llamado Seniority rule

## 10. Procedimiento.

Una vez aprobada la investigación, ésta tiene una de sus fases más características en la celebración de public hearings (audiencias o vistas públicas), donde se examinan como testigos a personas relacionadas con el tema objeto de la misma. Obviamente, la primera función formal que cumple este trámite es proporcionar información diversificada a los parlamentarios que desarrollan la encuesta, con vistas a dotarles de una sólida base de conocimientos que fundamenten las conclusiones de sus investigaciones. No obstante, de facto los hearings responden en muchas ocasiones a distintas motivaciones y finalidades. Por un lado, proporcionan una vía de expresión a los distintos grupos y sectores sociales - que se sienten afectados por el tema investigado. De esta forma, se favorece un proceso democrático de adopción de decisiones, ya que los destinatarios de las futuras medidas pueden influir en su configuración expresando su punto de vista. Con ello, además, estos distintos grupos y sectores sociales se sienten integrados con las instituciones constitucionales, a las que no pueden ver como algo - ajeno o distante, ya que les permiten ser co-protagonistas en la vida política, influyendo en el sentido de las decisiones,<sup>o,</sup> cuando menos, dejando constancia de sus posiciones respectivas. Los hearings actúan así como una válvula de escape para la resolución de problemas en que convergen intereses sociales enfrentados. Por otro lado, ofrecen a la luz pública una cancha donde los grupos de presión pueden manifestarse libremente. En este sentido, debe señalarse que los hearings no sólo se celebran en las investigaciones, sino también a raíz del estudio de los proyectos legislativos por las Comisiones (32). Todo lo anterior no quiere decir que las decisiones o recomendaciones que se adoptan tras los hearings sean puramente neutrales o concebidas desde una perspectiva imparcial y objetiva, al modo de un tribunal de justicia, por ejemplo. Debe recordarse que en todo momento estas investigaciones son realizadas dentro de un cuerpo político, integrado por representantes que en mayor o menor grado se apoyan en una concreta plataforma social, por lo que sus resultados han de estar condicionados por todos los - factores que normalmente juegan en la vida política (33).

(32) V. GALLOWAY, ob. cit. p. 298 y ss. y HARRIS, ob. cit. p. 134 y ss.

(33) V. MORROW, ob. cit. p. 91 y ss.

El concreto procedimiento a que se atienen estas vistas públicas varía de Comisión en Comisión. Pero, en rasgos generales, puede indicarse que los testigos que comparecen para declarar suelen ser autorizados para presentar un pronunciamiento escrito previamente elaborado y a acompañarse y consultar con un abogado.

Se formulan preguntas a estos testigos sobre el tema investigado, lo que normalmente se hace a través del Presidente de la Subcomisión, pero, también, a través de los otros miembros y del personal de la Comisión.

A partir de la Legislative Reorganization Act de 1946 es posible la celebración de Joint hearings, esto es, audiencias públicas conjuntas de las Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes con la misma competencia material

Por su parte, la Legislative Reorganization Act de 1970 introdujo una serie de reformas que, junto a otras cuestiones, alcanzaron a los hearings (34). Así, la sección 111 (a) de esta ley establece que la celebración de estas audiencias públicas deberá anunciarse con una antelación mínima de una semana, salvo que la Comisión considere justificada su celebración en fecha más temprana, medida con la que se ha tratado de lograr una mayor preparación de estos actos. Se ratifica el carácter público de los hearings, estableciéndose en el caso del Senado que las únicas excepciones posibles a este principio serán las declaraciones que afecten a la seguridad nacional, las que puedan dañar la reputación de los testigos o de otras personas y las que puedan divulgar materias calificadas confidenciales por la ley o por disposiciones gubernamentales (sección 112 (a)). En el caso de la Cámara de Representantes se recoge la misma regla, pero sin explicitar las excepciones mencionadas (pero estas fueron adicionadas por resolución de la propia Cámara en 1973).(35). Se dispone por vez primera que las audiencias públicas pueden ser transmitidas por radio y televisión si la mayoría correspondiente así lo autoriza y que en las retransmisiones en directo no podrá haber patrocinio comercial ni se podrá fotografiar o retransmitir la declaración de testigos requeridos por citación sin su permiso (sección 116). También se es-

(34) V. Congress and the Nation, vol III, ob. cit. p. 385 y ss.

(35) Ver también Rule XI, cláusula 2 (g.2) de la Cámara de Representantes, en el Jefferson Manual and Rules of the House of Representatives, ob. cit. p. 396 y ss.

tablece la reserva de uno de los días dedicados a hearing sobre un tema al examen de los testigos convocados por acuerdo de la minoría de la Comisión, con la que se ha querido evitar que estas vistas públicas puedan monopolizarse por la mayoría en detrimento de los derechos de la oposición.

#### 11. Poderes de las Cámaras durante la investigación.

Dentro de este apartado debemos referirnos al poder del Congreso de exigir la comparecencia de personas y la presentación de documentos y al poder consecuente de perseguir las infracciones que en este campo se pueden producir.

La competencia de las Cámaras para exigir la presentación de testigos y de documentos es derivación lógica del propio poder de investigación reconocido al Congreso y, por eso, ha sido considerado también como un atributo inherente a sus funciones parlamentarias.

Tradicionalmente, eran las Cámaras las titulares de esta potestad, de tal modo que las Comisiones sólo podían ejercitarlo cuando eran autorizadas para ello.

La Legislative Reorganization Act de 1946, en su política tendente a reforzar los Standing Committees, otorgó a los del Senado la facultad permanente de disponer la comparecencia de testigos. Este apoderamiento se vió bloqueado durante bastantes años en la Cámara baja, donde las Comisiones, con algunas excepciones como la de actividades antiamericanas, debían obtener concreta autorización del Pleno para hacer uso del mismo, si bien debe significarse que este poder era normalmente concedido por la Cámara. Pero, en 1974, mediante su resolución 988, la Cámara de Representantes modificó su Reglamento para disponer que "cualquier Comisión o Subcomisión queda autorizada en adelante:.....a requerir bajo citación obligatoria o de otra forma, la presentación y declaración de los testigos y la manifestación de los libros, registros, correspondencia, memorandum, papeles y documentos que se juzgue necesario" (36).

(36) Rule XI, Cláusula 2 (m) (1) (B).

Por otra parte, en relación al segundo de los poderes mencionados, debe destacarse que la Constitución no reconoce expresamente ninguna potestad del - Congreso para sancionar los desacatos que en contra suya pueden cometerse. No obstante, éste, apoyándose en la tradición del Parlamento británico, ha estimado siempre como inherente a su cometido constitucional la facultad de disponer el encarcelamiento de los que cometan alguna ofensa en contra suya, sin necesidad de obtener un auto dictado por un Tribunal de Justicia. Siguiendo la concepción vigente en el Parlamento de Westminster, se ha juzgado que dicho poder es necesario para su propia protección y para el adecuado desenvolvimiento de sus funciones (37).

Ya en 1976 se produjo el primer precedente, cuando la Cámara de Representantes dispuso que fuera ingresado en prisión una persona acusada ante ella de haber intentado sobornar a unos de sus miembros. El Senado en 1800 condenó a una persona a 30 días de cárcel por haber calumniado a un Senador. En 1812 tuvo lugar el primer arresto consecuencia de las actuaciones de una Comisión de investigación de la Cámara de Representantes, producido en relación a un testigo que se nego a comparecer.

En 1821 el Tribunal Supremo reconoció la constitucionalidad de este poder de las Cámaras, señalando que sin él el Congreso estaría expuesto a "cualquier afrenta e interrupción que la descortesía, el capricho, e incluso la conspiración podrían producir en contra suya". Añadió, no obstante, que el uso de dicho poder debía limitarse a lo estrictamente exigido por el fin perseguido y que, en cualquier caso, el encarcelamiento no podía prolongarse más allá del término del período de sesiones del Congreso en que se producía.

Posteriormente, considerando dicha limitación temporal como inadecuada, el Congreso aprobó en 1857 una ley, (vigente todavía si bien con ciertas modificaciones), por la que se tipificaba como delito la negativa a proporcionar la información requerida por cualquiera de las Cámaras, a lo que se añadió en 1862

(37) V. Guide to Congress, ob. cit. p. 143 y ss.

con las mismas consecuencias la negativa a testificar o a presentar documentos (38). Durante bastantes años, el Congreso prefirió sancionar directamente y por sí mismo estos desacatos, considerando que unos pocos días de arresto podían ser suficientes para compeler a los testigos renuentes a proporcionar la información solicitada. Pero, a medida que pasaba el tiempo y con carácter creciente, el Congreso se atuvo al procedimiento criminal ordinario, de tal forma que eran los Tribunales de justicia quienes perseguían y sancionaban estos ilícitos. Concretamente, a partir de 1945 todos los desacatos han sido perseguidos siguiendo lo establecido en la legislación procesal ordinaria. Inversamente, así como durante la primera fase los plenos de la Cámara examinaban y, en su caso, rechazaban las solicitudes de persecución por desacato presentadas por las Comisiones, a partir de 1945, coincidiendo con el ejercicio de las facultades de persecución por los Tribunales, los plenos del Senado y de la Cámara de Representantes autorizan automáticamente las solicitudes presentadas al efecto por las Comisiones.

En cuanto al concreto procedimiento seguido para la detención y arresto de los testigos, debe señalarse que la Comisión afectada puede formular una resolución dirigida a la Presidencia para que esta expida un Warrant, destinado a la detención del testigo contumaz por el Sergeant at Arms. La persona así detenida es llevada ante el Senado o la Cámara de Representantes, según corresponda, que puede disponer su prisión o su puesta en libertad. Cuando se decide seguir el procedimiento criminal ordinario, esto es, deferir a los Tribunales el poder de perseguir y sancionar, la Comisión interesada eleva al Pleno de la Cámara una resolución demandando al testigo por desacato. Por mayoría simple se puede aprobar esta resolución, lo que normalmente se produce, sin que incluso se presente oposición alguna. El caso es entonces trasladado a un fiscal federal para el ejercicio de las acciones procesales oportunas.

(38) Señala HAMILTON que bajo dicha ley no hay <sup>seguridad</sup> de que se efectúe procesamiento del acusado por desacato, dado el ámbito de discrecionalidad que mantiene el Tribunal y el Attorney (fiscal). Además, el procesamiento y eventual condena pueden ser enervados por la concesión del perdón presidencial v. The Power to Probe, A Study of Congressional Investigations, (Random House) Nueva York, 1976. p. 93 y ss.

## 12. Situación y derechos de los testigos.

Dice GALLOWAY que "como regla general, las Comisiones de investigación del Congreso han conducido sus encuestas a lo largo de los años con la debida consideración al interés público y con justicia hacia las organizaciones e individuos afectados. Las investigaciones desleales han sido más la excepción que la regla" (39).

Sin embargo, así como las críticas que se hicieron a estas Comisiones fueron hasta 1930 basadas consideraciones del tipo de su posible interferencia en las competencias del poder Ejecutivo, en sus insuficiencias como medio de control y en las motivaciones personales que las producían, a partir de ese año las críticas toman un cariz totalmente diferente, pasando a primer plano la preocupación por el respeto de los derechos de los testigos.

Concretamente, la Comisión especial de la Cámara de Representantes para investigar las actividades antiamericanas, planteó el tema de la posible violación de los derechos y libertades constitucionales al socaire de las investigaciones parlamentarias. Fueron muchos los que se cuestionaron hasta qué punto - las Cámaras podían asumir las facultades de los Jueces, sin sujetarse al correspondiente procedimiento que salvaguarda los intereses y derechos de los particulares.

El punto central del conflicto planteado por estas investigaciones era si las Comisiones encuestadoras eran libres, y hasta qué grado, para determinar su propio procedimiento (40). Piénsese que al carácter inquisitorial de la Comisión de actividades antiamericanas se unía la vasta publicidad proporcionada a los hearings por la cobertura televisiva, con la cual la reputación y los intereses de los testigos se veían seriamente amenazados. Sin embargo, los tribunales de justicia eludieron durante mucho tiempo el planteamiento frontal de la legalidad de los procedimientos seguidos en las Comisiones de investigación, con lo cual las personas que tenían que relacionarse con ellas no disponían de otra protec-

(39) V. ob. cit, p. 627 y ss.

(40) Guide to Congress, ob. cit. p. 148 y ss.

ción legal que la muy difusa proporcionada por la Constitución y el Bill of Rights (41).

Por ello no puede extrañar que durante los años siguientes a la segunda guerra mundial existiese un movimiento de oposición a las investigaciones parlamentarias y que se hiciesen numerosas propuestas de reforma: desde su prohibición hasta el establecimiento de normas legales o reglamentarias que permitiesen un procedimiento justo y leal con los testigos.

Haciéndose eco de este estado de opinión, la Cámara de Representantes modificó en 1955 su Reglamento en orden a establecer las siguientes garantías mínimas de los testigos: necesidad de un quórum no inferior a dos miembros de la Comisión cuando esta recibe declaración de los testigos; derecho de los testigos para acompañarse de algún asesor; necesidad de celebrar sesión secreta cuando la Comisión juzgue que las declaraciones <sup>evacuadas</sup> pueden ser difamatorias o perjudiciales para la reputación de una persona. En cambio, el Senado a pesar de las propuestas de reformas planteadas en el informe de un Subcomité de la Comisión de Reglamento Administración de la Cámara, no introdujo ninguna, por lo que cada Comisión continuó disponiendo de la facultad de <sup>organizar</sup> su procedimiento particular, que de esta forma varía de una a otra.

### 13. Inmunidad de los testigos.

Por otro lado, merece destacarse que el Congreso, en la misma ley de 1857 que sancionó por vez primera el incumplimiento de la obligación de declarar ante las Comisiones, dispuso una sección que concedía una completa y automática inmunidad a los testigos que compareciesen cuando fuesen llamados por las

(41) Los testigos invocaran en ocasiones, para proteger sus derechos, las enmiendas constitucionales nº. II, IV y V, relativas respectivamente, a las libertades de expresión, de imprenta y de reunión, a la inviolabilidad del domicilio y al jurado y a la prohibición de obligar a declarar en contra de uno mismo.

Cámaras, en el sentido de que no podían ser declarados responsables criminalmente ante un tribunal por cualquier hecho o acto sobre el que fuesen requeridos para testificar, ante las Cámaras o sus Comisiones (42). Sin embargo, cuando en 1862 se produjo un desfalco de millones de dólares, que no pudo ser perseguido por haberse revelado ante una Comisión de investigación, el Congreso modificó sustancialmente la inmunidad según los términos establecidos en la ley de 1857, pasando a disponer que la estricta declaración de un testigo no podía ser utilizada en su contra para inculparle o procesarle, pero que la información derivada de la misma era susceptible de emplearse como prueba en un procesamiento posterior.

En 1892 el Tribunal Supremo declaró inconstitucional un estatuto similar, en sus aspectos esenciales, a la ley de 1862 sobre las declaraciones ante el Congreso, alegando que era contrario a la quinta enmienda de la Constitución la utilización tanto de la declaración central del testigo como la información derivada de la misma en un proceso subsiguiente.

Sin embargo, a pesar de este pronunciamiento, la reforma de 1862 se mantuvo en vigor hasta 1954, año en que el Congreso aprobó la Inmunity Act (Public Law 83-600). Esta ley, nacida en un clima de guerra fría y de ensanchamiento de los poderes encuestadores del Congreso, limitó la inmunidad de los testigos a las investigaciones que afectasen a la seguridad y la defensa nacionales, y siempre que primero se obtuviese una orden de algún Tribunal federal de distrito y se le notificase al Ministro de Justicia (que actúa como Fiscal General) a efectos de que pudiese plantear objeciones.

Las protestas levantadas por esta ley condujeron a la elaboración y aprobación de la vigente Omnibus Crime Control Act de 1970 (Public Law 91-452, Oct. 15, 1970), que en su sección 201 (a) dispone que "ningún testimonio u otra decla-

(42) Según HAMILTON, la inmunidad de los testigos fue establecida para eludir el privilegio establecido por la quinta enmienda constitucional, en el sentido de que nadie puede ser obligado a declarar en contra suya. Bajo la ley de inmunidad una persona puede ser obligada a declarar sobre delitos en los que esté implicada, pero, a cambio, se le otorga protección frente a procesamientos basados en su testimonio. V. ob. cit. p. 78 y ss.

ración obtenida bajo mandamiento (u otra información directa o indirectamente derivada de tal testimonio o declaración) puede ser usada en contra del testigo en un proceso criminal, excepto cuando se trate de un procesamiento por perjurio, por realizar una falsa declaración o cuando de otro modo se deje de cumplir el mandamiento" (43). Por tanto, se amplia de nuevo el ámbito de protección o inmunidad de estos testigos, tasando los supuestos en que la declaración puede ser utilizada en contra suya.

Esta ley faculta al Congreso para conceder inmunidad a los testigos, incluso cuando se produzca oposición del Ejecutivo o del poder judicial. A tal efecto debe solicitar de un Tribunal de distrito la expedición de la correspondiente orden de inmunidad. La solicitud debe reunir los siguientes requisitos: primero, que la Cámara o la Comisión interesada la aprueben, respectivamente, por mayoría o por el voto de los dos tercios de sus miembros; segundo, que diez días antes de remitir la solicitud se le notifique al Ministro de Justicia (Attorney General) (44). El Tribunal requerido tampoco puede denegar discrecionalmente la orden de inmunidad pues sólo le compete comprobar el cumplimiento de los requisitos mencionados (45).

(43) Se corresponde con la sección 6001 del U.S. Code. Fuente: Senate Manual, ob. cit. p. 525 (Traducción del autor)

(44) Este puede requerir del Juez un plazo adicional de veinte días, disponiendo así de un total de treinta, en los que puede reunir pruebas susceptibles de utilizarse como una base independiente para el procesamiento del testigo. Pero, tiene la carga de demostrar que las declaraciones del testigo no son utilizadas para el procesamiento. En ningún caso el Attorney General puede paralizar la solicitud.

(45) V. HAMILTON, ob. cit. p. 83 y ss. No obstante, este autor recuerda que según el Juez Sirica la inmunidad podía denegarse por el Tribunal en los siguientes casos: que la investigación desarrollada no tenga objeto legítimo; que la investigación exceda de los términos en que fue aprobada o establecida; que el testimonio buscado esté protegido por algún privilegio o que sea claramente irrelevante para la investigación.

#### 14. Investigaciones del Congreso y Poder Judicial.

Con arreglo a la teoría de la separación de poderes la función de juzgar es un atributo de los Jueces y magistrados, sin que pueda ser asumida por otros órganos del Estado. Sin embargo, el Congreso americano ha llevado a cabo investigaciones parlamentarias sobre materias o asuntos con cierta relevancia penal. Así, las encuestas realizadas para comprobar supuestos sobornos cometidos con algunos de sus miembros o los relativos a determinados escándalos financieros.

El Congreso ha afirmado siempre que el poder de investigación es un atributo inherente a sus funciones constitucionales aunque recaiga sobre materias con relevancia penal. Por ello, no puede extrañar que este poder haya dado lugar a una importante casuística en los supuestos en que parecía asumir una función jurisdiccional (46).

Durante la mayor parte del siglo XIX las investigaciones parlamentarias no estuvieron sujetas a una posible revisión judicial por extralimitación de sus funciones. Es más, el Tribunal Supremo manifestó en el caso Anderson v. Dunn (1821) que se tiene que presumir que la acción de la Cámara está ajustada a la ley.

Sin embargo, la misma instancia judicial imprimió un decisivo viraje a su anterior jurisprudencia en 1881, en el caso Kilbourn v. Thompson. En su sentencia aceptó el recurso planteado por Kilbourn contra la orden de prisión dictada por la Cámara de Representantes, negando que el Congreso tuviese un poder

(46) Según CROUZATIER las Comisiones de encuesta han sido utilizadas por el Congreso de los EE.UU. para invadir las atribuciones del poder Ejecutivo y limitar las funciones del poder Judicial. Se han producido una serie de conflictos de competencias, favorecidos por el sistema constitucional de separación de poderes. Vid. Le role des Commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1975, p. 998 y ss.

ilimitado al respecto. Pero, lo que es más importante de todo, sentó el principio de revisión judicial de las investigaciones del Congreso a efectos de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. En cambio, el caso Mc Grain v. Daugherty (1927) sirvió para afianzar el poder de investigación del Congreso, al señalar que la facultad de exigir la presencia de testigos y su correlativa obligación de responder a las preguntas que se les formulen es un instrumento esencial a la función legislativa, a lo que debe añadirse la declaración de que se presume una finalidad legislativa al disponerse una encuesta. No obstante, estableció un doble límite a las Comisiones de investigación, al indicar que las Cámaras no tienen un poder general para inmiscuirse en la vida privada de los ciudadanos y que los testigos pueden negarse a responder aquellas preguntas que sobrepasen los límites de la encuesta o que no guarden relación con la materia encuestada.

Dos años después, en el caso Sinclair v. United States, el Tribunal Supremo rechazó las alegaciones de un testigo que se había negado a declarar ante una Comisión del Senado, basándose en que el asunto afectado era de carácter privado y había sido deferido a la competencia de los Tribunales por una resolución conjunta de las Cámaras. El Alto Tribunal manifestó que la investigación no recaía sólo so-

bre sus asuntos privados y que la intervención de los Tribunales no excluía la investigación parlamentaria.

A partir de la segunda guerra mundial el Tribunal Supremo adopta una postura más decidida en la defensa de las libertades de los particulares frente a las investigaciones del Congreso (47).

Por otra parte, debe señalarse que han sido varios los casos (Delaney v. United States-1952 y Hutcheson v. United States-1962) en que diversos Tribunales han admitido que la pendency de un proceso judicial no excluye una paralela investigación sobre el mismo asunto cuando ésta persigue un fin propio del Legislativo.

Por tanto, la línea de la jurisprudencia norteamericana no ha sido rectilínea sobre este punto, variando las facultades que se reconocen a los Tribunales. Pero, a pesar de las diferentes posiciones sostenidas en las faltas judiciales, pueden admitirse como válidos y generalmente admitidos los siguientes principios: 1) el poder de disponer investigaciones y exigir la comparecencia de testigos es una consecuencia natural de las funciones de la Cámara; 2) antes de que una Comisión pueda obligar a declarar a un testigo, debe informarle de la conexión entre las preguntas a formular y el objeto de la encuesta; 3) las investigaciones parlamentarias están sujetas en varios grados a la protección constitucional de los derechos individuales y 4) los Tribunales pueden revisar estas encuestas, aunque las Comisiones que las desarrollan tienen reconocida autonomía para establecer su propio procedimiento.

(47) v. HAMILTON, ob. cit. p. 102 y ss; Guide to Congress, ob. cit. p. 150; CROUZATIER, ob. cit. p. 1040.

15. Investigaciones del Congreso y Poder ejecutivo.

Las investigaciones llevadas a cabo por las Comisiones del Congreso americano han producido en diversas ocasiones conflictos con el poder Ejecutivo, sobre todo surgidos cuando el Presidente ha rechazado que se proporcione la información administrativa requerida por aquéllas.

Los partidarios del llamado "privilegio del ejecutivo" han afirmado que el derecho de la Presidencia a mantener reservada la información y documentación del ejecutivo, incluso en contra de las solicitudes hechas por el Congreso, se basa en el principio de separación de poderes y en la necesidad de no entorpecer las relaciones y comunicaciones entre el Presidente y sus agentes, que se verían seriamente comprometidas de exponerlas a la luz pública de un modo generalizado. Al mismo tiempo, se ha afirmado el interés del Estado en mantener en secreto diversas cuestiones relacionadas con la actividad diplomática, militar, etc. Por su parte, los partidarios de un derecho del Congreso para reclamar información indiscriminada de la Administración han invocado que los departamentos del Ejecutivo son producto de la legislación del Congreso y financiados con los fondos que éste autoriza, por lo que no pueden negar la información solicitada relativa a sus actividades.

A lo largo de la historia política norteamericana ha habido tantos casos en que los Presidentes se han plegado a las peticiones de información formuladas por el Congreso, como casos en que se han negado a hacerlo, invocando el citado "privilegio del ejecutivo". Pero, la larga lista de precedentes en que la Administración desafió con éxito a los requerimientos de información hechos por las Cámaras y la renuencia del propio Congreso para regular estas relaciones en modo a hacerlas obligatorias, permiten afirmar, en principio, que el Presidente - tiene la facultad de denegar la información demandada por las Cámaras o sus Comisiones (48).

(48) Vid. para lo que sigue Guide to Congress, ob. cit. p. 153 y ss. y HAMILTON Ob. cit. p. 156 y ss.

No obstante, los grandes conflictos producidos entre el Presidente Nixon y el senatorial Select Committee sobre las actividades de la campaña electoral del Presidente (la Comisión sobre el Watergate), determinaron una de las más importantes crisis de la historia constitucional norteamericana y una sustancial alteración en la forma de concebir el "privilegio del Ejecutivo".

El caso Watergate y sus derivaciones levantaron un contencioso entre el Presidente Nixon, por un lado, y dos Comisiones del Congreso, un fiscal especial y un jurado de acusación por otro. Este conflicto afectó decisivamente al alcance y extensión del "privilegio del Ejecutivo."

La Comisión del Senado sobre el caso Watergate fué establecida en Febrero de 1973 (49). A pesar de ciertas palabras iniciales, el Presidente Nixon declaró en Mayo de ese año que no proporcionaría ninguna información oral ni testimonio escrito al jurado de acusación y a la Comisión mencionada, alegando que en caso contrario <sup>conculcaría</sup> el principio constitucional de separación de poderes.

Cuando en el siguiente mes de Julio se reveló la existencia de cintas magnetofónicas con la grabación de ciertas conversaciones del Presidente relacionadas con el asunto del Watergate, se abrió una batalla con vistas a su obtención. El litigio se extendió durante un año, hasta que el Tribunal Supremo falló en contra de Nixon. Pero la Comisión investigadora del Senado no obtuvo las cintas perseguidas. Los Tribunales aceptaron los argumentos de la Administración en orden a la no cesión de las cintas a dicha Comisión.

Nixon proclamó que la entrega de las grabaciones sería contraria al interés público y a la situación constitucional de la presidencia. Pero, paralelamente, en Agosto de 1973 el Juez federal de distrito John J. Sirica dispuso

(49) Esta Comisión también era conocida como el Ervin Committee, en honor del Senador Sam. J. Ervin Jr. (Demócrata, por Carolina del Norte) que la presidió.

que el Presidente debía entregarle las cintas para que él pudiese revisarlas, decisión que fue confirmada en octubre siguiente por el Tribunal de apelaciones del distrito de Columbia. En cambio, el propio Juez Sirica resolvió que no tenía competencia para considerar el intento de la Comisión senatorial de forzar al Presidente Nixon a proporcionarle las cintas, en base a que el Congreso no había aprobado ninguna ley que permitiese dicha intervención.

A fin de cubrir dicha laguna, el Congreso aprobó rápidamente la Public Law 93-110, dotando de poderes al efecto al Tribunal federal del distrito de Columbia. En enero de 1974, la Comisión del Watergate renovó su petición ante el Juez Sirica en orden a que dispusiese la obligatoriedad de los requerimientos para la entrega de las grabaciones. Este elevó el caso a la consideración al Juez del Tribunal de distrito G.A. Gesell, quien anuló el requerimiento del Senado para la entrega de ciertos documentos pero, en cambio, dispuso que Nixon debía responder al requerimiento relativo a ciertas cintas indicando cuales consideraba cubiertas por el "privilegio del ejecutivo". No obstante, tras una lacónica contestación del Presidente, el Tribunal, rechazó la demanda de las cintas, alegando los riesgos que su publicidad podía comportar. En Mayo de ese año la Comisión recurrió contra esta disposición ante un Tribunal de apelaciones quien, a su vez, desestimó la petición en base a que no se había demostrado una efectiva necesidad para conocer el contenido de las grabaciones.

(50)

(50) Debe indicarse que con anterioridad a este fallo, tanto el fiscal especial Jaworski como el House Judiciary Committee encargado de estudiar el impeachment de Nixon dispusieron requerimientos de las cintas y documentos en disputa, requerimientos que también fueron desestimados por Nixon. Pero, posteriormente, el Presidente suministró a la Cámara de Representantes y al Fiscal especial copias de las cinco cintas requeridas por la Comisión Ervin. Al mismo tiempo, el 30 de Abril de 1974, Nixon dispuso la transcripción y publicación de cuarenta y nueve conversaciones personales (algunas de ellas fueron criticadas por incompletas o inexactas). A la vista de estas entregas y publicaciones, el Tribunal de Apelaciones consideró que no existía una verdadera necesidad para la entrega de las cintas. Sobre estos extremos y para una consideración crítica de este fallo véase HAMILTON ob. cit. p. 36 y ss. y 182 y ss.

Sin embargo, en julio de 1974 el Tribunal Supremo de los EE.UU. confirmó la previa decisión del Juez Sirica que, a requerimiento del fiscal especial Jaworski, había ordenado a la Casa Blanca la entrega de ciertas grabaciones y documentos para su consideración en el juicio por encubrimiento en el asunto del Watergate. En su sentencia el alto Tribunal recordó su poder de interpretar la Constitución y reconoció el principio de separación de poderes y la necesidad de respetar el carácter confidencial de las comunicaciones entre el Presidente y sus agentes. Pero, añadió que el "privilegio del ejecutivo" no es absoluto sino limitado y que no puede prevalecer frente a las exigencias de la Administración de justicia.

Así pues, la decisión del Tribunal Supremo supuso la admisión del control judicial del llamado "privilegio del ejecutivo", pero sólo con vistas al enjuiciamiento de conductas penales, sin referirse, por tanto, a los requerimientos de información del Congreso. La conclusión que se deriva es que el Presidente puede negarse, según esta jurisprudencia, a proporcionar una información solicitada por el Congreso alegando el citado privilegio.

#### 16. Recientes investigaciones del Congreso.

Sería sumamente arduo hacer una exposición de las más importantes investigaciones parlamentarias de la densa relación con que cuenta la historia constitucional de los EE.UU. Por ello, y con el propósito de servir de mera ilustración complementaria a lo antes expuesto, nos limitaremos a hacer una reseña sobre las más relevantes encuestas del reciente pasado del Congreso americano.

(51)

En primer lugar, nos hemos de referir a la Comisión especial del Senado

(51) Para conocer la documentación de las investigaciones que aquí se citan nos remitimos a SCHLESINGER y BRUNS, Congress investigates, ob. cit. vol. IV y V.

creada en 1941 para investigar el Programa de defensa nacional. Presidida por Harry S. Truman, sus actuaciones fueron conducidas con preparación y rigor, llegando a ser considerada como una de las Comisiones de investigación más efectiva de la historia del Congreso. Se ocupó de descubrir y detener los gastos injustificados en la preparación de la guerra y, luego que se hubo iniciado el conflicto, de estudiar los problemas de la movilización.

En 1950 se creó, también en el Senado, una Comisión especial encargada de investigar la delincuencia organizada en torno al comercio interestatal. Sus hearings fueron televisados y las numerosas declaraciones efectuadas despertaron un acentuado interés de la opinión pública. En su informe la Comisión puso de relieve la protección que las organizaciones delictivas encontraban en los niveles oficiales y presentó diversas medidas de orden legislativo y administrativo para luchar contra esta situación.

Por otra parte, una de las más conocidas investigaciones ha sido llevada a cabo por la Comisión de actividades antiamericanas de la Cámara de Representantes (52). Creada en 1945, tuvo su punto álgido en los años de guerra fría posteriores a la segunda contienda mundial. Esta Comisión alteró el campo tradicional de las investigaciones parlamentarias (actuaciones del Gobierno y problemas económicos y sociales) para dedicarse al control del pensamiento y actividades de personas y grupos. Defendida por algunos como medio de velar por la seguridad nacional, fue atacada durante sus treinta años de existencia por los círculos liberales, en base a la utilización de procedimientos contrarios a las libertades de los testigos. Ya antes se aludió a cómo los métodos inquisitoriales de esta Comisión plantearon el tema de la necesidad de proteger los derechos de los testigos ante las investigaciones parlamentarias. La Comisión de actividades antiamericanas se centró durante sus primeros años en el descubrimiento de personas de ideología comunista o sospechosos de realizar actividades subversivas, dando lugar a la Internal Security Act de 1950. Durante los años 60 y 70 dedicó su atención a las organizaciones negras del tipo Black Panthers y a los grupos antibelicistas y de jóvenes radicales.

---

(52) Sobre esta Comisión puede verse BAILEY y SAMUEL, Congress at work Henry Holt and Co, Nueva York 1952. p. 321 y ss; Guide to Congress, ob. cit. p. 166. LEES, ob. cit. p. 75 y ss.

También, deben citarse las investigaciones desarrolladas por una Subcomisión del Senate Government Operations Committee, que conducidas por la controvertida y agresiva figura del Senador Mc Carthy (53) dieron lugar a una serie de hearings muy variados en los años 1953 y 1954, desde las atrocidades cometidas en la guerra de Corea hasta ciertos convenios realizados con armadores griegos, pero centrándose principalmente en el Departamento de Estado y en las fuerzas armadas. (Fue la época del Macartismo).

En 1963 se abrió una encuesta por el Permanent Investigations Subcommittee sobre el otorgamiento de un contrato por varios billones de dólares para la construcción del avión de combate TFX, contrato por el que contendían dos importantes compañías del sector.

Desde 1955 hasta 1973 las investigaciones de las Comisiones del Congreso apenas atrajeron la atención pública. Esta situación cambió radicalmente con la creación en este último año de la Comisión del Senado para encuestar las actividades ilegales con motivo de la campaña electoral del Presidente Nixon, o Comisión sobre el asunto del Watergate (54) . Presidida por Sam J. Ervin, tenía como misión, una vez descubiertos los hechos en cuestión, hacer recomendaciones en orden a establecer una legislación que previniera en el futuro contra los abusos cometidos. La actuación de esta Comisión, calificada de modélica por la probidad y decisión con que fue desenvuelta, tuvo una gran resonancia pública, sobre todo cuando las declaraciones de altos funcionarios de la Casa Blanca pusieron de manifiesto diversos incidentes del caso Watergate. Sus trabajos finalizaron en Julio de 1974 con la emisión de un detallado informe, conteniendo treinta y cinco recomendaciones para prevenir abusos del poder gubernamental, algunos de los cuales se incorporaron a un proyecto legislativo de reforma electoral.

(53) En 1954 la Cámara aprobó una resolución censurando diversas actuaciones de Mc Carthy, quien al año siguiente perdió la Presidencia de la Comisión y de la Subcomisión citadas.

(54) Para evitar su reiteración se omite lo expuesto sobre esta Comisión en el anterior apartado, relativo a las investigaciones y el poder ejecutivo, a donde nos remitimos.

Debe recordarse que los datos revelados en los hearings ante esta Comisión condujeron a la autorización conferida por la Cámara de Representantes a su Judiciary Committee, en Febrero de 1974, para iniciar el procedimiento del impeachment o acusación del Presidente. Esta Comisión de la Cámara baja celebró, a su vez, nuevas audiencias y realizó nuevas investigaciones a lo largo de ese año. Poco después del fallo del Tribunal Supremo, de 24 de Julio, obligando a Nixon a proporcionar las cintas grabadas, el Judiciary Committee votó una triple acusación contra el Presidente, en la que se incluían los cargos de haber obstruido e impedido la administración de justicia, haberse comprometido repetidamente en acciones de violación de los derechos constitucionales de los ciudadanos y haberse negado a entregar los documentos y pruebas requeridos por el Congreso en el ejercicio de su poder de acusación. Poco después, el 8 de agosto, Nixon presentó su dimisión.

Por último, cabe hacer una referencia a las investigaciones realizadas sobre la CIA y los servicios de inteligencia (56). En enero de 1975 el Senado estableció una Comisión especial para estudiar las operaciones del Gobierno en relación a las actividades de inteligencia. Los fines eran comprobar si la legislación existente era adecuada, si la supervisión del Congreso sobre esas actividades era satisfactoria, y la extensión que debían tener este tipo de acciones, públicas o secretas, tanto en el interior del país como en el exterior. En 1976 publicó diversos informes, en los que puso de manifiesto cómo los servicios de inteligencia habían sido utilizados para fines políticos o personales de los Presidentes y otros altos cargos. Entre sus propuestas, merecen resaltarles las siguientes: necesidad de nuevas leyes que definiesen claramente la organización y actividades de estos servicios; necesidad de que el poder ejecutivo revisase todas las operaciones que se emprendan por los mismos; prohibición de ciertas acciones como asesinatos políticos, ataques a Gobiernos democráticos y apoyos a grupos que hayan violado derechos humanos y, finalmente, establecimiento de una supervisión continua del Congreso sobre los servi-

(56) V. Guide to Congress, ob. cit. p. 169 y ss.

cios de inteligencia. Concretamente, esta última propuesta determinó la aprobación de una Comisión especial permanente con competencia legislativa y presupuestaria sobre la CIA y otros servicios de inteligencia. También la Cámara de Representantes creó en 1975 una Comisión especial para investigar sobre esta materia. La vida de esta Comisión estuvo presidida por las disensiones internas y por las filtraciones llegadas a la prensa de algunos documentos reservados, proporcionados por la Administración. La propia Cámara descalificó su actuación al votar en contra de la publicación de su informe.

E S P A Ñ A1. Antecedentes históricos.

Faltan obras de carácter general sobre el Derecho parlamentario español y también estudios monográficos sobre las Comisiones de investigación en nuestro país (1).

Hay que llegar a la Constitución vigente de 1978 para encontrar un precepto del máximo rango que se refiera a las investigaciones o encuestas parlamentarias. Este silencio constitucional no tiene nada de extraño en lo referente al siglo XIX, ya que durante esa centuria una buena parte de los textos constitucionales callaban sobre dicho extremo, considerándose por la doctrina de entonces que se trataba de un poder inherente a las funciones expresamente reconocidas a las Cámaras legislativas. En cambio, sorprende un tanto que la Constitución de 1931 no incluyese una disposición al respecto, a diferencia de lo que hacía la Consti-

(1) Por ello, y dado el carácter comparativo de la presente obra, se acrecienta la necesidad de darla un alcance meramente introductorio, con la esperanza de abrir una vía que en el futuro puede conducir a estudios monográficos sobre las encuestas.

Ya en 1935 V. HERRERO echaba en falta una bibliografía sobre la materia parlamentaria en nuestro país. V. Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes. Revista de Derecho Público número 40 y 41 (Separata) Madrid 1935 p. 5. No obstante algunas referencias y tratamiento de cuestiones parciales se encuentran en las obras siguientes: A BORREGO, Estudios parlamentarios efectuados de orden de las Cortes, Imprenta Sociedad tipográfica, Madrid 1875. C. RUIZ DEL CASTILLO, Manual del Derecho Político, Editorial Reus, Madrid 1939. N. PEREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid 1976, que encierra una muy apreciable introducción al Derecho parlamentario; del mismo autor: La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, Revista Derecho privado, Madrid 1932; idem. Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, Revista Estudios políticos nº 105. Madrid 1960; M. FRAGA IRIBARNE, El Reglamento de las Cortes Españolas, S.I.P.S. Madrid 1959; M. FRAILE CLIVILES, Comentario al Reglamento de las Cortes, Instituto Estudios Políticos, Madrid 1973; idem; Introducción al Derecho Constitucional español, Madrid 1975; J. A. MARAVALL, Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones, Instituto Estudios Políticos, Madrid 1947.

tución de Weimar, la extranjera de más influjo en ella (2), que sí contenía una dilatada regulación sobre las encuestas de las Cámaras.

No obstante, si bien no hubo disposición reconociendo el poder de investigación de las Cortes, en cambio, las Constituciones contenían normas que bien pudieron servir de fundamento de las encuestas parlamentarias. Nos referimos a las de carácter personal, esto es, a las destinadas al conocimiento de hechos que pueden afectar a la condición de un parlamentario, y a las de carácter jurisdiccional o motivadas por la exigencia de responsabilidad penal a los miembros del Gobierno por parte de las Cámaras.

Así, ya la Constitución de 1812 otorgaba a las Cortes el poder de verificar la elección de sus miembros (art. 113). Más claramente, la Constitución de 1837 disponía que "Cada uno de los Cuerpos Colegisladores.....examina la legalidad de las elecciones y las calidades de los individuos que le componen"(art. 29) Esta norma se mantuvo, con apenas ligeras variaciones, en todas las Constituciones hasta 1931. A su amparo bien pudieran desarrollarse encuestas por las llamadas Comisiones de actas, destinadas a conocer las condiciones en que se habían realizado elecciones impugnadas, con vistas a la convalidación o anulación de los resultados electorales. (3)

Otro tanto cabe decir sobre el enjuiciamiento criminal de ciertos delitos cometidos por miembros del Gobierno. La Constitución de 1812 contenía ya disposiciones al respecto, otorgando a las Cortes la función acusatoria, al tiempo que reservaba al Tribunal Supremo la capacidad de juzgar (arts. 228-229) (4) A partir

(2) v. PEREZ SERRANO, La Constitución de 1931, cit. p. 33

(3) Sobre este punto puede verse M. ARTOLA, Partidos y programas políticos. 1808-1936, I. Aguilar, Madrid 1974, p. 76 y ss.

(4) El Estatuto Real no contenía disposiciones al respecto. Pero los Reglamentos de los dos Estamentos preveían la exigencia de la responsabilidad penal de los Secretarios de Despacho. Sobre este punto, así como sobre los intentos realizados para acusar a estos, véase J. T. VILLARROYA El sistema político del Estatuto Real, Instituto Estudios Políticos, Madrid 1968, p. 371 y ss.

de la Constitución de 1837 se establece el mecanismo que iba a figurar en todo el constitucionalismo español hasta 1931: reserva a la Cámara baja del poder de acusación y a la Cámara alta la función de juzgar. Así, el art. 40.4 de dicho texto de 1837 concedía a las Cortes la competencia de "hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado". Una ley de 11 de Mayo de 1849 reguló el procedimiento para los casos en que el Senado se constituía en Tribunal de justicia. A su amparo, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado podían establecer Comisiones para dictaminar, según correspondiese, sobre la oportunidad de acusar a un ministro o acerca de los hechos sobre los que recayese la acusación (5). Por eso, las actuaciones desplegadas por estas Comisiones podían calificarse de investigación o de encuesta, habida cuenta de que su finalidad era obtener información sobre algún comportamiento o situación.

Es cierto que las normas constitucionales antes transcritas sólo pudieron ser el fundamento de las encuestas parlamentarias de modo muy limitado, dado que la mayor parte de éstas suelen utilizarse con vistas a una finalidad legislativa o de control político del gobierno (6). No obstante, un fundamento más directo de estas últimas modalidades de encuesta bien pudo encontrarse a nivel de Reglamento de las Cámaras.

(5) Concretamente, el art. 13 de la ley citada disponía que en el sumario podían emplearse todos los medios de investigación admitidos en el derecho común, excepto la confesión. Sobre estas cuestiones puede verse la obra de M. JIMENEZ AQUINO, La responsabilidad ante el Parlamento, Apuntes para un estudio de Derecho Constitucional, Imprenta y Fundición hijos de J.A. García, Madrid 1901, donde se hace un análisis de la ley española de 1849 a la vista de sus precedentes y de la regulación establecida en otros países.

(6) Un ejemplo de esta modalidad de investigaciones lo encontramos en la Comisión de Senado para conocer los proyectos de ley de autorización al Gobierno de S.M. para ratificar los tratados de comercio y navegación concertados con Alemania, - Austria-Hungría e Italia. Sus trabajos fueron publicados por la Cámara bajo el título Senado, Información pública oral abierta por la Comisión que entiende de entiende de los proyectos.....Extracto de la precitada información oral y de la escrita, Madrid 1894. Constituye un meritorio trabajo en el que se dió audiencia a los sectores afectados por los Tratados mencionados y se estudió su influencia sobre la producción española de la época.

Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 establecía que todas las Comisiones debían ser especiales para objeto determinado (art. 84), autorizaba a éstas para poder llamar a cualquier persona de dentro o fuera de la Cámara para que las auxiliase en sus trabajos (art. 76), así como a reclamar de los ministros cuantas noticias estimasen necesarias (art. 77). Por tanto, la ausencia de disposición limitando las Comisiones a las de tipo legislativo o permanente debió suponer la admisión de las destinadas a encuestar sobre asuntos concretos. Por otro lado, destacan los poderes atribuidos por los artículos citados, poderes que son fundamentales para que las Comisiones de investigación puedan desarrollar sus funciones. Todo ello hace concebir que existía entonces el mínimo fundamento legislativo para permitir la existencia de estas Comisiones (7).

Por su parte, el Reglamento de 1847 del Congreso de los Diputados mantuvo las mismas disposiciones en sus arts. 65, 72 y 73. Otro tanto ocurrió con el de 1854 (arts. 68, 69 y 75). El Reglamento de 1867 fue el primero en reconocer de modo inequívoco la posibilidad de nombrar Comisiones de investigación. Tras establecer que las Comisiones podían ser permanentes o especiales para objeto determinado (art. 58), su artículo 67 disponía:

"Las Comisiones podrán invitar, para que las auxilie en sus trabajos, al Diputado o Diputados que consideren oportuno.

"Exceptuarse las Comisiones que se nombren para cualquier investigación parlamentaria, las cuales tendrán la facultad de acordar, por mayoría, que las auxilien los individuos de dentro o fuera del Congreso que puedan contribuir a ilustrar la cuestión de que se trate."

Así pues, no sólo se preveía explícitamente la existencia de Comisiones de investigación, sino que además se limitaba a éstas la facultad de requerir la presencia de testigos que informasen sobre la materia encuestada.

(7) A. BORREGO advierte la existencia de precedentes de Comisiones de investigación durante el siglo XIX, pero añade que su uso fue poco frecuente v. ob. cit. p. 76

Por su parte, el Reglamento de 1873 preveía Comisiones especiales para - asuntos determinados (art. 46), además de una larga lista de Comisiones permanentes (art. 51). También establecía con carácter general el poder de convocar a - terceros y el derecho de recabar información del Gobierno. En cambio, no incluía la mención de las Comisiones de investigación.

El Reglamento de 1918 debió suponer una restricción de las Comisiones de encuesta, ya que limitó las Comisiones especiales al estudio de proyectos o proposiciones de ley y siempre que así lo acordase el propio Congreso en votación nominal, a propuesta de su Presidente (art. 67) Mantuvo el poder de convocar a extraños a la Cámara (art. 79) y el de reclamar noticias de la Administración - (art. 80). Por tanto, debió ser posible la realización de encuestas pero siempre que <sup>fuesen</sup> de finalidad legislativa, esto es, destinada a obtener información para la mejor consideración de un proyecto legislativo.

Por su parte, el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 disponía (art. 35.1) que podían crearse "por vía excepcional, las Comisiones especiales que las circunstancias aconsejen y la Mesa acuerde, con absoluta libertad en punto a condiciones y cometido". Este precepto no deja de ser paradójico, pues tras afirmar la excepcionalidad de las Comisiones especiales, investía a la Mesa de la Cámara de la mayor discreción en lo tocante a sus condiciones y cometidos. Por lo demás, este Reglamento mantenía los mismos poderes de información que los anteriores (8)

El Reglamento de 1934 debió ser más favorecedor de las investigaciones parlamentarias al reconocerlas de modo implícito. Su artículo 48.1 establecía que "cuando las Comisiones especiales no sean para trabajos legislativos su propuesta corresponderá al Presidente, al Gobierno o a 50 Diputados por lo menos", mientras que el apartado 2 del mismo artículo preveía como un supuesto diferente el

(8) Debe recordarse que este Reglamento provisional fue preparado por el Gobierno y que las Cortes se limitaron a ratificarlo con leves retoques, lo que debió influir en que algunas de sus disposiciones, como la presente, se aprobasen impreviamente. Vid. PEREZ SERRANO. La Constitución Española, cit. pp.21 y 26

nombramiento de Comisiones especiales para estudiar determinados proyectos legislativos, lo que induce a suponer que el primer apartado se refería a las Comisiones de encuesta. No obstante, los requisitos aquí establecidos nos indican el deseo de impedir un empleo abusivo de estas Comisiones. La limitación de las personas autorizadas para pedir su creación era un medio de asegurar la seriedad de las propuestas. Por lo demás, se mantenían los poderes de información de las Comisiones ya tradicionales en nuestro parlamentarismo, pero con la novedad de la adición de la facultad "de ordenar que se abra información pública sobre cualquier asunto sometido a su estudio" (art. 54.2), con lo que se reforzaba su dimensión inspectora (9).

Respecto a las Cortes durante el período 1943-1976 debemos señalar que el art. 15.2 de su ley constitutiva, de 1942, disponía que "las Comisiones legislativas podrán recibir del Presidente de las Cortes otros cometidos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones o propuestas. Podrán constituirse, para estos fines, en Comisiones especiales distintas de las legislativas" Por tanto, se admitía el derecho de encuesta y la posibilidad de crear Comisiones especiales con dicho fin. Hasta la reforma de 1971 los distintos Reglamentos preveían el nombramiento de estas Comisiones pero sin referirse para nada a sus funciones (10). El Reglamento de este último año desarrolló -- (art. 33) la previsión del art. 15.2 de la Ley de Cortes, pero estableciendo una regulación muy restrictiva para su creación (11)

(9) HERRERO, ob. cit, p. 50, echaba en falta una regulación completa de las Comisiones de investigación en el Reglamento de 1934, pero advertía acertadamente que en muchos aspectos ello hubiese exigido una ley.

(10) FRAGA IRIBARNE escribió que, a pesar de no admitirse la propuesta de mencionar las Comisiones de investigación en el Reglamento de 1957, éstas eran posibles al amparo de la Ley Fundamental de las Cortes de 1942. Vid. El Reglamento de las Cortes Españolas, S.I.P.S. Madrid 1959 p. 225

(11) El art. 33 disponía lo siguiente: "1. El Presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión Permanente, podrá constituir Comisiones especiales en el seno de las Comisiones Legislativas, para llevar a cabo en el ámbito de su competencia cometidos no legislativos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones y propuestas. 2. Asimismo, el Presidente podrá constituir, de acuerdo con el Gobierno, Comisiones Especiales para realizar los cometidos señalados en el párrafo anterior". Sobre este artículo puede verse FRAILE CLIVILLES, Comentario al Reglamento de las Cortes, cit. p. 404 y ss.

## 2. Constitución de 1978. El artículo 76 y sus precedentes parlamentarios.

La Constitución de 1978 reconoce expresamente por vez primera en la historia de nuestros textos fundamentales, el poder de investigación de las Cortes (12). Concretamente, su artículo 76 dispone lo siguiente:

"1. El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministro Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación"

Este texto es muy parecido al que ya figuraba en el Anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia constituida al efecto (13). Posteriormente, -

(12) Con ello se inserta en la tendencia contemporánea de constitucionalizar este poder parlamentario. Así, junto a los casos ya tratados de Italia y R.F.A debe señalarse que la Constitución portuguesa dispone en su art. 181.1 que "la Asamblea de la República tendrá las Comisiones previstas en el Reglamento y podrá constituir comisiones eventuales de investigación o para cualquier otro fin en particular". El artículo 68.2 de la Constitución griega de 1975 establece que la Cámara podrá, a petición de un quinto de sus miembros, aprobar por mayoría de dos quintos de diputados la constitución de Comisiones de investigación, pero requiriéndose la aprobación por mayoría absoluta cuando se refieran a política exterior y a defensa nacional.

(13) El art. 67 (B.O.C. nº 44, de 5 de enero de 1978) disponía lo siguiente: "1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias, ni afectarán a las resoluciones judiciales. 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación."

al emitir Informe sobre el texto y las enmiendas presentadas, la Ponencia propuso algunas variaciones en el artículo estudiado (14): limitar al Congreso o a ambas Cámaras conjuntamente al poder de establecer Comisiones de investigación, en lugar de reconocerlo por separado al Congreso y al Senado; especificar que las investigaciones debían recaer sobre asuntos de interés público; admitir que sus conclusiones fuesen trasladadas al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas. En cambio, rechazó las propuestas de supresión del apartado segundo. El texto presentado por la Ponencia fue incorporado por la Comisión de Asuntos Constitucionales en su Dictamen (15). Este artículo fue aprobado sin debate por el Pleno de la Cámara baja (16). En el Senado se presentaron diversas enmiendas coincidentes en proponer que ambas Cámaras, conjunta o separadamente, fuesen titulares del poder de nombrar Comisiones de investigación. Esta propuesta fue aceptada por la Comisión de Constitución, al tiempo que se alteró la colocación, por razones sistemáticas, del inciso "en su caso" del ap. 1. El apartado 2 no fue objeto de enmiendas (17). Ratificado por el Pleno de la Alta Cámara, la redacción así aprobada es la que pasa al texto vigente.

(14) Vid. este Informe en B.O.C. nº 82, de 17 de Abril de 1978, p. 1562. Todos los documentos parlamentarios han sido publicados por las Cortes Generales en Constitución Española, Trabajos parlamentarios, 4 Vols. Madrid 1980.

(15) V. Diario de Sesiones del Congreso, nº 80, de 2 de Junio de 1978, p. 2909. El art. 70.1 del Dictamen (B.O.C. nº 121, de 1 de Julio de 1978) disponía: "1. El Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda". El ap. 2 es idéntico al que figuraba en el Anteproyecto, antes transcrito.

(16) V. Diario de Sesiones del Congreso, nº 108, de 12 de Julio de 1978, p. 4199

(17) V. Diario de Sesiones del Senado, nº 48, de 1 de Septiembre de 1978, p. 2195 y ss. El texto de las enmiendas se encuentra también publicado en Constitución Española. Trabajos parlamentarios, ob. cit. vol. III

### 3. Finalidad de las Comisiones de investigación

Como ocurre en la mayoría de los países, la finalidad de las Comisiones contempladas en el art. 76 de nuestra Constitución es obtener información para las Cámaras, sin perjuicio de que esta información sea susceptible de emplearse para objetivos diversos. No se trata sólo de un instrumento apto para el control del Gobierno sino de un medio parlamentario aplicable a funciones diversas. Si fuese únicamente un instrumento de control se habría colocado en el Título V de la Constitución, referente a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes. Lejos de ello se ha insertado en el Título III (de las Cortes Generales) y, más concretamente, en su Capítulo primero, que es el general sobre las Cámaras (18).

Por tanto, es enteramente posible que se dispongan investigaciones parlamentarias tanto para comprobar la actuación del Gobierno o de algún servicio público como para conocer alguna materia con vistas a su tratamiento legislativo. Al mismo tiempo, nada impide que estas encuestas amplíen su campo de acción para abarcar aquellos otros aspectos que, aunque de menor importancia, han constituido también su objeto. Nos referimos a las de carácter personal sobre sus miembros y a los de carácter jurisdiccional. No es posible disponer encuestas parlamentarias sobre la validez de las elecciones, pues ésta es una competencia atribuida con carácter exclusivo a los Tribunales por el art. 70.2 de la Constitución - ("La validez de los actos y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral") En cambio, cabe abrir encuestas para comprobar una posible incompatibilidad en que haya podido incurrir un Diputado o Senador. Ahora bien, las posibles indagaciones que se desarrollen por las Comisiones de incompatibilidades no son inves-

(18) No obstante, el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados incluye el artículo 124 sobre las Comisiones de encuesta en su Título VII, relativo al control parlamentario. Pero, no hay nada en su regulación, a la que luego nos referiremos, que se oponga a la consideración aquí defendida. Por otro lado, debe señalarse que el nuevo Proyecto de Reglamento del Congreso (B.O.C.G. Congreso, Serie H, nº 33-I, de 11 de Junio de 1980) inserta el precepto (art. 52) sobre las Comisiones de investigación en el Capítulo III, sobre las Comisiones, del Título III, con lo cual se confirma que no están adscritos a una única función.

tigaciones o encuestas en sentido estricto, calificación que debe reservarse para los que se realicen al amparo del art. 76 (19). Al mismo tiempo, dado que el art. 102.2 reserva al Congreso de los Diputados la acusación por delitos de traición o contra la seguridad del Estado cometidos por miembros del Gobierno, cabe que se constituya una Comisión para investigar los hechos correspondientes y que, de resultas de sus tareas, se solicite la aprobación de la acusación conforme a lo prevenido en dicho artículo. En este caso, nos encontramos ante una encuesta generada al amparo del residuo de competencia que todavía queda en las Cortes para exigir responsabilidad penal a los integrantes de la cabeza del poder Ejecutivo (20).

En resumen, hay una pluralidad de supuestos en que puede ser lícita la creación de Comisiones de investigación, si bien es fácilmente previsible que la mayoría de ellos obedecerá al propósito de fiscalizar al gobierno o algún sector administrativo o al de obtener un adecuado conocimiento de una materia para su ulterior tratamiento legislativo.

(19) Sobre este punto se volverá más tarde al tratar del art. 109 de la Constitución.

(20) El supuesto de referencia es muy difícil que se produzca en la realidad, - tanto por la limitación que el art. 102.2 hace de la facultad acusatoria, ciñéndola a los delitos de traición o contra la seguridad del Estado, que son ilícitos muy eventuales, como por el propio dominio de la vida parlamentaria por el Gobierno. No obstante, existen precedentes al respecto, entre los que cabe destacar las investigaciones del House Judiciary Committee del Congreso de EE.UU. en torno a la conducta del Presidente Nixon. Vid. la parte de este estudio relativa a las comisiones de investigación en dicho país. Para España, puede verse FERNANDEZ AQUINO, ob. cit. p. 167 y ss; J. T. - VILLARROYA, ob. cit, p. 371 y ss; J. SEVILLA MERINO, El 'impeachment' en el Derecho español del siglo XIX, en la obra El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, (el proceso constitucional español), edición M. Ramírez, Labor, Barcelona 1978, p. 149 y ss.

En cualquier caso, debe recordarse que todas las Comisiones deben versar sobre algún "asunto de interés público", con lo que se ha querido poner un límite frente a posibles manipulaciones personales o partidistas de este instrumento. Las investigaciones deben estar relacionadas con alguna de las funciones constitucionales de las Cortes.

#### 4. Nombramiento.

El art. 76.1 otorga al Congreso, al Senado y a ambas Cámaras conjuntamente el poder de crear Comisiones de investigación. De esta forma, caben encuestas unicamerales junto a otras desarrolladas por Comisiones mixtas. Esta última posibilidad tiene precedentes en el Derecho Comparado: Estados Unidos y, sobre todo, Italia.

No obstante, la práctica transcurrida desde las Cortes elegidas el 15 de Junio de 1977 demuestra una constante inclinación por las Comisiones de investigación unicamerales (21).

En cuanto a la forma y requisitos para su creación, debe señalarse que hasta ahora han sido mociones o resoluciones de cada Cámara el medio empleado para crear estas Comisiones de investigación. Pero, no hay nada que se oponga a que su creación se efectúe por ley, tanto las de carácter mixto como las unicamerales. El inconveniente que tiene la forma legal es que si no se fija un plazo para el funcionamiento de la Comisión ésta cobra lógicamente carácter indefinido, afectando incluso a Cámaras ulteriores a aquellas que la aprobaron. En cambio, las investigaciones dispuestas por una resolución o moción fenecen, como muy tarde, con la terminación de la Legislatura que las aprobó, sin vincular a las posteriores, pues dichos acuerdos no tienen naturaleza normativa. En aquél caso se introduce un posible desfase entre el mandato legal y la realidad parlamentaria.

(21) La Ley 56/1978, de 4 de Diciembre, de medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados, establece en su art. 6 una Comisión mixta de diputados y senadores a efectos de ser informada por el Gobierno de la aplicación y resultado obtenido de dicha ley. Sin embargo, esta Comisión no es de investigación en sentido estricto, pues su finalidad no es inspeccionar un asunto utilizando las diferentes fuentes que crea aconsejables, sino tan sólo recibir información del Gobierno. El propio artículo citado la califica de Comisión de "carácter informativo".

ria, pues bien puede ocurrir que en estas Legislaturas posteriores no se sienta la necesidad de desarrollar una determinada investigación. Como no hay medio de imponer estas previsiones legales a las Cortes, por tratarse de una cuestión de su ámbito interno, bien puede ocurrir que lo dispuesto en la ley no se vea reflejado en la práctica (22). Por ello, en el caso de usarse esta forma legal debe establecerse alguna norma sobre la terminación de la investigación correspondiente.

Es evidente que si se opta por la creación mediante ley, el proyecto o proposición correspondiente deberá seguir el procedimiento previsto en la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. Pero si se sigue la práctica constante entre nosotros y se aprueban por resolución parlamentaria, ésta deberá sujetarse a los requisitos y procedimientos ordenados en el Reglamento respectivo.

##### 5. Ordenación reglamentaria de las Comisiones de investigación.

Los Reglamentos de una y otra Cámara contienen diversas disposiciones sobre estas Comisiones. Dado que su aprobación fue anterior a la de la Constitución es necesario interpretarlos teniendo muy en cuenta lo ordenado en esta última .

El Reglamento del Congreso contiene los siguientes artículos. Por un lado, el art. 45 establece que "cuando el Congreso decida proceder a una investigación podrá acordar la Constitución de una Comisión de encuesta".

Por otro, el art. 124 ordena lo siguiente:

"1. El Congreso, a <sup>propuesta</sup> de su Presidente, del Gobierno, de un Grupo parlamentario o de cincuenta Diputados, podrá acordar la apertura de una investigación o encuesta sobre determinada cuestión. A tal fin, quien hiciere la propuesta deberá presentarla por escrito ante la Mesa, exponiendo correcta y detalladamente los hechos que hubieran de ser objeto de investigación o encuesta y

(22) La Comisión a que se refiere la nota anterior es un caso patente a este respecto.

justificando su necesidad. La cuestión será incluida en el orden del día del Pleno, de conformidad con lo previsto en el artículo 54, y se debatirá por el procedimiento previsto en el artículo 141 de este Reglamento.

2. Si el Congreso acordare la apertura de la encuesta o investigación, se procederá a designar una Comisión Parlamentaria en la forma prevista en el apartado 1 del artículo 30.

3. Las Comisiones de encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder Judicial, ni afectarán al valor de la cosa juzgada. Si en el curso de sus trabajos una Comisión de encuesta apreciare indicios de delito, lo comunicará a la autoridad judicial.

4. El contenido de las reuniones y deliberaciones de la Comisión será secreto hasta que el Pleno apruebe el dictamen, salvo que se acuerde el carácter reservado de su contenido y de las mismas.

5. Terminada la investigación o encuesta, se dará cuenta al Gobierno.

6. Si también el Senado acuerda una investigación sobre idéntica materia las Comisiones de las dos Cámaras pueden acordar el proceder conjuntamente.

7. Cuando una Comisión de encuesta tenga por conveniente el constituirse o el enviar algunos de sus miembros fuera de la sede del Parlamento informará de ello, antes de tomar el acuerdo correspondiente, al Presidente del Congreso."

A la vista de estas disposiciones pueden hacerse los siguientes comentarios:

Por un lado, la apertura de una investigación en sentido estricto requiere la constitución de una Comisión específica, sin que pueda ser asumida por una Comisión legislativa, dado lo que se establece en el art. 124.2.

El carácter extraordinario que estos medios de información tienen se manifiesta en que sólo pueden solicitarlo el Presidente, el Gobierno, un Grupo Parlamentario o 50 Diputados y en la exigencia de que se fijen detalladamente los hechos objeto de la investigación y se justifique su necesidad (art. 124.1) (23). La remisión efectuada por este apartado al procedimiento del artículo 141 supone que la vía prevista para su creación es la de las mociones o resoluciones.

(23) El Proyecto de nuevo Reglamento supone una agravación de los requisitos establecidos para pedir la creación de una Comisión de investigación. Su art. 52.1 dispone: "El Pleno del Congreso, a propuesta de la Mesa, de tres Grupos parlamentarios, de la quinta parte de los miembros de la Cámara o del Gobierno, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público."

Los miembros de las Comisiones de encuesta son los presentados por los Grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, en virtud de la aplicación del art. 30.1 según lo ordenado en el art. 124.2.

Junto a lo anterior debe recordarse que en la práctica se observan las normas generales sobre las Comisiones y, así, se elige una Mesa entre sus integrantes, compuesta de un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Los Grupos pueden sustituir a sus miembros adscritos a la Comisión por otros del mismo Grupo, comunicándoselo al Presidente de ésta etc.

Por otra parte, se dispone el carácter secreto de las reuniones y deliberaciones de la Comisión hasta que el Pleno apruebe el dictamen (ap. 4). A nuestro juicio no debería disponerse el carácter reservado en todo caso de estas reuniones, que habría que limitar a las deliberaciones internas de la Comisión, dejando abierta la posibilidad para la presencia de los medios de comunicación en las reuniones en que declaren testigos o se interrogue a autoridades y funcionarios.

Aplazar la publicidad de estas reuniones hasta la aprobación del Dictamen puede suponer una grave dificultad para que la opinión pública conozca su contenido y, en todo caso, una pérdida de su actualidad (24).

El ap. 5 del art. 124 prevé que se dé cuenta al Gobierno una vez terminada la investigación o encuesta. No fija ningún concreto destino a la misma y, en consecuencia, no prejuzga los fines diversos que pueden servir (25)

(24) Por su parte, el art. 65 del Proyecto de nuevo Reglamento del Congreso es aún más riguroso en cuanto dispone el carácter secreto de todas las sesiones de las Comisiones de investigación.

(25) Lo mismo cabe deducir del art. 52.3 y 4 del Proyecto de nuevo Reglamento. Estos apartados establecen lo siguiente: "3. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara. El Presidente del Congreso está facultado para ordenar el debate y conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones 4. Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán comunicadas al Gobierno, sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara, si lo estima conveniente, dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, para el ejercicio, cuando proceda de las acciones oportunas."

El apartado 6 autoriza la actuación conjunta de una Comisión de investigación con otra del Senado sobre la misma materia. Resulta conforme con la previsión constitucional para constituir Comisiones Mixtas de Investigación. Por lo demás, como ya se ha dicho, se trata de un procedimiento hasta ahora inédito.

Por su parte, el apartado 7 dispone, con buen criterio, la necesidad de informar al Presidente de la Cámara con anterioridad a la adopción del acuerdo de enviar fuera de su sede a alguno de sus miembros. Con ello, además, se reconoce la posibilidad de que la Comisión se divida en Ponencias o Subcomisiones para la realización de ciertas tareas (26).

El tratamiento de las investigaciones en relación a las actuaciones de los Jueces y Tribunales se hace en el apartado 3.A. A él nos referiremos en el apartado siguiente de este Capítulo.

Por su parte, el Reglamento provisional del Senado dispone lo siguiente en su art. 47.

"1. También podrá designarse una Comisión especial de investigación a propuesta del Presidente del Senado, del Gobierno o de cincuenta Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario.

2. Las actuaciones de estas Comisiones serán secretas. Sus conclusiones serán públicas salvo que versen sobre materias de Defensa Nacional, Seguridad interior del Estado o Relaciones Exteriores.

(26) En relación a este punto el art. 52.2 del Proyecto dispone: "Las Comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo, podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia de la Cámara, de cualquier persona para prestar declaración". Aunque no se recoja expresamente, no debe entenderse excluida la posibilidad de realizar desplazamientos fuera de la Cámara.

3. Del resultado de su investigación se dará cuenta a la Cámara a los efectos oportunos".

Por tanto, se establecen un conjunto de requisitos que tienden a asegurar el rigor de las propuestas de creación de Comisiones de investigación. Estas deben presentarse por el Presidente de la Cámara, por el Gobierno o por cincuenta Senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario, siendo esta última la iniciativa que más aplicación tiene en la práctica (27).

Por otro lado, se dispone el secreto de las actuaciones de estas Comisiones. No obstante este precepto tiene un alcance limitado ya que, junto a él, el art. 147 prevé que puedan tener acceso a las Comisiones los representantes de los medios informativos, según las normas que dicte la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces. Por tanto, parece que puede haber casos en que la Mesa autorice la presencia de los medios de comunicación social (28).

(27) El art. 57.1 del Proyecto de nuevo Reglamento es de tenor parecido pero más suavizado: "El Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario podrá establecer Comisiones de investigación para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público. Su constitución se ajustará a lo dispuesto en el artículo 53" V. B.O.C.G., Senado, Serie III, nº 13 (a), de 8 de julio de 1980.

(28) El Proyecto parece más flexible en este punto. Su art. 57.3 señala que "3. Las conclusiones de estas Comisiones serán publicadas salvo que en caso necesario se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas. No serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales". Como puede verse sólo se prevé la posibilidad de mantener reservadas las conclusiones, sin prejuzgar el carácter de sus sesiones de trabajo. Es más, del artículo 73, que regula esta materia para todas las Comisiones, se desprende su carácter abierto siempre que no estén destinadas a la redacción de dictámenes, al estudio de incompatibilidades o de cuestiones personales que afecten a Senadores.

Estas Comisiones cuentan con veinticinco miembros, en virtud de lo establecido con carácter general en el art. 49.1. Al mismo tiempo, y por analogía de lo previsto para las Comisiones legislativas, estos veinticinco - puestos se distribuyen entre los Grupos en proporción a su importancia numérica, correspondiendo su proclamación al Pleno de la Cámara (art. 42.2). Las Comisiones tienen a su frente una Mesa integrada por un Presidente, dos Vice presidentes y dos SEcretarios (art. 39.2). Sus miembros pueden ser sustituidos por suplentes pertenecientes al mismo Grupo (art. 52) (29).

## 6. Las Comisiones de investigación y el Poder Judicial

Comencemos por recordar que la parte final del art. 76.1 de la Constitución preceptúa que "Sus conclusiones (de las Comisiones de investigación) no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicada al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas". (30)

Esta norma trata de dejar a salvo la independencia y autonomía de la judicatura, ya sancionada en el artículo 117 de la Constitución. La separación de poderes, implícita en el concepto de Estado de Derecho, proclamado

- (29) El art. 57.2 del Proyecto contiene el procedimiento para constituir Comisiones Mixtas de investigación: "En el caso de que la propuesta se refiera a una Comisión Mixta del Congreso y del Senado, su constitución requerirá la previa aprobación de ambas Cámaras. Si la propuesta se presentase y aprobase en el Senado, se dará traslado inmediato de la misma al Congreso".
- (30) El art. 52.3 y 4 del Proyecto de Reglamento del Congreso, antes transcrito, desarrolla esta disposición. En sentido análogo el art. 57.4 del Proyecto de Reglamento del Senado establece: "El resultado de sus investigaciones se dará cuenta a la Cámara a los efectos oportunos. También, en su caso, será comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones que correspondan.

en el Preámbulo y en el artículo 1.1. de la Constitución, exige que las decisiones de los Tribunales se basen en lo dispuesto en la ley y en el conocimiento imparcial de los hechos legítimos, sin que sean admisibles presiones de ningún tipo ni que sus decisiones queden condicionadas por otras actuaciones de diferentes órganos estatales. Por ello, es enteramente lícito que las resoluciones y fallos de los Tribunales sean diferentes y aun opuestos a las conclusiones de una Comisión de investigación. Un Juez no puede sentirse vinculado ni influenciado por estas últimas.

Por otro lado, la norma transcrita deja a salvo la transmisión al Ministerio fiscal del resultado de la investigación para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Durante los debates en la Comisión de Constitución del Senado se discutió sobre el emplazamiento del inciso "cuando proceda" y sobre el sentido de la decisión de la Comisión de investigación de efectuar esa remisión. Fue parecer unánime que esta decisión nunca implicaría una calificación formal sobre si unos hechos determinados son constitutivos o no de delito, y que sería el Ministerio Fiscal quien decidiría libremente sobre la interposición de la acciones pertinentes (31).

(31) Diario de Sesiones del Senado, nº 48, de 1 de septiembre de 1978 p.2195 y ss. Las siguientes palabras del Senador Sánchez Agesta resumen esta interpretación: "... lo que corresponde al Senado o al Congreso, o a ambas Cámaras conjuntamente, y para eso han hecho la investigación, es, si realmente han encontrado materia que parece criminosa, ellos no tienen por qué entrar a calificar ni por qué determinar qué acciones son, sino comunicarlas al Ministerio Fiscal, y el Ministerio Fiscal es el que interpondrá, en su caso, las acciones oportunas." Debe señalarse que ALZAGA, en la Constitución Española de 1978, Ediciones del Foro, Madrid, 1978 p. 521, ha criticado la segunda parte del art. 76.1 por cuánto puede ser un motivo de abuso y de presión que recorte la independencia de los jueces y magistrados. Nosotros estimamos que el sentido general del art. 76.1 es recordar y garantizar la independencia del poder judicial, impidiendo que se pueda ver condicionado de alguna forma. La posibilidad de trasladar las conclusiones de una investigación al Ministerio Fiscal si se advierte algún dato de relevancia penal, es algo que existiría aunque la Constitución no lo recogiere expresamente. El art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento criminal impone la obligación de denunciar un delito a los que por razón de sus cargos tuvieren noticia del mismo.

La cuestión anterior está relacionada con el tema de la compatibilidad o incompatibilidad de una investigación parlamentaria con un proceso judicial. Independientemente de lo que, en su caso, pueda establecer la ley en el futuro, pueden darse las siguientes razones en favor de su compatibilidad: primero, que la Constitución no lo prohíbe directa ni indirectamente; antes al contrario, la determinación de que las conclusiones de la encuesta no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, hace presumible la previsión del constituyente de la coincidencia entre la actuación parlamentaria y la judicial, y de ahí la proclamación de la necesidad de no condicionar a esta última. Por otro lado, el precepto estudiado afirma que las investigaciones podrán recaer "sobre cualquier asunto de interés público". Si tiene un verdadero interés público, cualquier asunto puede ser objeto de una encuesta. En tercer lugar, la coincidencia sobre - unos mismos hechos no tiene por qué afectar al principio de separación de poderes, dado que la encuesta parlamentaria y el proceso judicial persiguen finalidades completamente diferentes: obtención de información para su eventual aplicación a alguna función constitucional de las Cámaras, en el primer caso, y resolución de pretensiones conforme a Derecho, en el segundo. La investigación parlamentaria no implica una injerencia en la competencia jurisdiccional de los Tribunales si se ajusta a su finalidad. En cuarto lugar, la mayoría de los precedentes del Derecho comparado estudiados anteriormente - coinciden con esta interpretación: Inglaterra, Estados Unidos, Italia, III y IV Repúblicas francesas. Sólo en la Francia actual se dispone la incompatibilidad y el decaimiento forzoso de la encuesta parlamentaria desde que se inicien las actuaciones judiciales. Finalmente, determinados casos recientes en la vida española parecen inclinarse por la solución aquí defendida (32).

(32) Así, las actuaciones de la Comisión de investigación de R.T.V.E. han coincidido con la interposición y admisión de ciertas querrelas por corrupción en el ámbito de ese organismo público.

## 7. Poderes de las Comisiones de Investigación. Su regulación

El apartado 2 del artículo 76 dispone que "Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación".

Esta obligación de comparecencia tiene carácter general, pues ni la norma transcrita la limita a ninguna categoría de personas ni la misma se incluye en el Título V, referente a las relaciones Cortes-Gobierno, sino en el Capítulo de normas generales sobre las Cámaras del Título III. Así pues esta obligación afecta formalmente a los particulares, sean españoles o extranjeros residentes en el país, y a toda clase de autoridades y funcionarios(33).

Ahora bien, el propio artículo estudiado dispone que será la ley la que regule las sanciones en caso de incumplimiento de esta obligación. Con ello, y de modo acertado, se recoge el principio de legalidad de las sanciones, proclamado en el art. 25.1 de la Constitución (34). De esta forma, se excluye que las sanciones puedan regularse por los Reglamentos de las Cámaras. Sólo las normas de rango legal son competentes al respecto.

(33) No obstante, puede afirmarse que el Rey quedaría exento de esta obligación en virtud de la declaración de inviolabilidad que hace el art. 56.3. Asimismo, si se otorgan a las Comisiones de investigación los mismos poderes y limitaciones que a los jueces, estarían excluidos de comparecer las personas relacionadas en los arts. 411 y 412 Ley Enjuiciamiento Criminal.

(34) "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

En el momento de redactarse este trabajo no se ha aprobado ninguna ley desarrollando lo dispuesto en el artículo 76.2 de la Constitución (35). Por eso, dentro del ordenamiento vigente apenas hay preceptos que puedan servir para hacer efectiva la obligación impuesta por el respectivo artículo. Sólo el artículo 155 del Código Penal tiene una relación directa con ella: ("Los que ataquen o entorpezcan, en cualquier forma, la labor de las Cortes, serán castigados con la pena de prisión menor"). Obsérvese que el castigo se prevé para los que de cualquier forma entorpezcan la labor de las Cortes, por lo que no parece existir inconveniente en que el mismo se aplique a los que se nieguen a comparecer a requerimiento de las Comisiones de investigación.

No obstante, es evidente la insuficiencia de la citada norma penal como desarrollo legislativo del mandato constitucional, pues aunque éste sólo requiere la ley para la regulación de las sanciones por incomparecencia, hay otra serie de aspectos conexos que deben disciplinarse también de esta forma. No hay que olvidar que las investigaciones parlamentarias pueden afectar a los derechos de los ciudadanos, como la libertad personal (art. 17 de la Constitución), la inviolabilidad del domicilio (art. 18), el secreto de las comunicaciones (art. 18.2) etc y que, según el art. 53 de la Constitución sólo por ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, por lo que parece necesario que estos otros aspectos también sean ordenados por ley. El derecho comparado más cercano al constitucionalismo español muestra la regulación por ley

- (35) Únicamente se ha presentado una proposición de ley del Grupo parlamentario socialista del Congreso, sobre obligatoriedad de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras (B.O.C.G. Congreso, Serie B, nº 35-I). Fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 20 de septiembre de 1979. Su texto es el siguiente:
- "art. 1. Las Comisiones de investigación nombradas por el Congreso de los Diputados, por el Senado, o por ámbas Cámaras, desarrollarán su actividad con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial"
- Artículo 2º: Todos están obligados a comparecer ante las Comisiones de Investigación, cuando sean requeridos para ello por el Presidente de la respectiva Cámara, o en su caso, por el de las Cortes Generales!"
- Artículo 3º: A estos efectos, la Presidencia correspondiente remitirá a los que hayan de comparecer, requerimiento fehaciente en forma de oficio en el que ha de constar: 1. Expresión de la Presidencia que requiere, fecha del acuerdo para requerir y nombre de la Comisión de Investigación ante la que se ha de comparecer. 2. Nombre y apellidos de los que deban ser requeridos y señas de su domicilio. 3. Objeto del requerimiento y expresión de los documentos

de estas cuestiones. Tales son los casos de Bélgica, Francia, Holanda, Alemania - en cuanto son aplicables las normas del proceso penal - e Italia - ya que se atribuyen a las Comisiones los mismos poderes y limitaciones que los de la autoridad judicial.

A estos efectos caben dos soluciones: la primera, establecer una regulación específica para las distintas cuestiones que plantean las investigaciones parlamentarias. Sería el caso de Francia y Bélgica. La segunda, siguiendo el modelo italiano, hacer una remisión global a los atributos de los Jueces y a los procedimientos observados ante los mismos.

Si se opta por la primera alternativa deberían regularse los siguientes aspectos u otros de parecido tenor: poderes de convocar testigos; poderes para requerir la exhibición de documentos y visitar archivos; poderes para entrar - en lugares de propiedad privada o en establecimientos públicos; forma de hacer los requerimientos y notificaciones; desarrollo de las audiencias y declaraciones de testigos; tipificación de las distintas infracciones en esta materia; - sanciones correspondientes; colaboración de las autoridades judiciales y administrativas etc. Esta solución tiene en su favor la posibilidad de establecer una regulación ajustada a las exigencias y peculiaridades de una investigación parlamentaria. Pero, en cambio, es de realización más compleja, al tiempo que el conocimiento de esas peculiaridades sólo se produce con la práctica y con el paso del tiempo, por lo que la elaboración de la ley requeriría un período previo de experimentación.

La segunda alternativa tiene el inconveniente de no prever medidas especiales para las Comisiones de investigación. Pero, es más sencilla y más rápida, permitiendo la aplicación de una normativa ya conocida y experimentada. Entre nosotros, ALZAGA se ha mostrado partidario de la misma (36).

(36) ob. cit. p. 522. No obstante, RECCHIA juzga cómo más conveniente y flexible el establecimiento de una regulación diferenciada, porque evita el problema controvertido en Italia sobre si en determinados casos es posible dotar a las Comisiones con poderes más amplios que los de la autoridad judicial v. L'informazione delle Assemblee Rappresentative, cit. p. 201 y ss.

La proposición de ley tomada en consideración en el Congreso, sobre comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras, está muy cerca de esta segunda modalidad (37). En efecto, su art. 1 dispone, siguiendo el ejemplo del art. 82 de la Constitución italiana, que estas Comisiones tendrán "los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial" al tiempo que su Disposición adicional declara aplicable con carácter general la ley de Enjuiciamiento criminal, en todo lo no previsto expresamente. El art. 4º señala que se estará a lo dispuesto en los arts. 170 a 174 y 176 a 179 de la Ley citada.

Junto a las anteriores disposiciones, hay otras que merecen un brevísimo comentario. Así, el art. 2 señala que "todos están obligados a comparecer ante las Comisiones de investigación.....". La mención de que dicha obligación afecta a todos, debe estimarse matizada por la aplicabilidad de la ley de Enjuiciamiento criminal y las consiguientes excepciones establecidas en sus arts. 411 y 412. Este mismo artículo añade que la obligación de la comparecencia se produce "...cuando sean requeridos para ello por el Presidente de la respectiva Cámara, o en su caso, por el de las Cortes Generales" En relación a este inciso debe manifestarse que sobra la referencia al Presidente de las Cortes Generales dado que este puesto es inexistente en el nuevo orden constitucional. Por otro lado, parece inadecuado que los requerimientos tengan que hacerse por alguno de los Presidentes de las Cámaras en lugar de por las propias Comisiones de investigación, como parece ser el sentido del art. 76 de la Constitución si se interpretan conjuntamente sus dos apartados. En buena lógica la decisión de requerir el comparecimiento de alguien no puede corresponder más que al órgano que asume la investigación, o sea, a la Comisión (38). Obligar a

(37) Su texto figura reproducido en nota 35.....

(38) Aunque el art. 76 establece que será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, debe significarse que éstas, en cuanto Asambleas plenarias, no pueden requerir la comparecencia de testigos ante las mismas ya que, conforme a la tradición y a la lógica parlamentaria, las sesiones plenarias deben reservarse para el diálogo con el Gobierno, no con otras autoridades inferiores o con particulares. Por eso, la expresión "a requerimiento de las Cámaras" debe entenderse como "a requerimiento de las Comisiones de investigación"

un Presidente de la Cámara a asumir una decisión que de hecho no es suya puede ser comprometedor para un puesto tan significativo y al que conviene preservar en lo posible de todo tipo de críticas. Por ello, y siguiendo lo practicado en la mayoría de los países, debe ser la Comisión quien tenga el poder de decisión al respecto, correspondiendo al Presidente o al Secretario de ésta firmar los oficios respectivos. Por otro lado, se echa de menos en este artículo la mención de la obligación de declarar junto a la de comparecencia: esta última, por sí sola, no tiene sentido y, además, cabe la posibilidad de declarar sin comparecer en determinados casos previstos por la ley.

Por su parte, el art. 3º es una adaptación de los requisitos previstos en el art. 175 de la ley de Enjuiciamiento Criminal para las citaciones judiciales. Termina fijando la mención, para el segundo llamamiento, del apercibimiento de incurrir en las responsabilidades a que haya lugar, al tiempo que el art. 6º de la proposición de ley tipifica como un delito de resistencia a la autoridad (art. 237 Código Penal) el incumplimiento de la obligación de comparecer.

El art. 5 dispone dos cosas. Por un lado, la posibilidad de que el Presidente disponga que el testigo que no comparece sea conducido por la fuerza pública. En relación a este extremo debe recordarse lo antes señalado sobre la intervención de los Presidentes de las Cámaras. Además, la conducción por la fuerza pública del testigo que no comparece espontáneamente es un tanto absurda, desde el momento que ello no supone que el sujeto así llevado vaya a declarar ante la Comisión. Las sanciones previstas en el art. 6 son las únicas medidas que se deben emplear contra el testigo que rehusa comparecer o declarar. Por otro lado, se establece la facultad de trasladar al Fiscal el conocimiento de los hechos para el ejercicio de las acciones oportunas.

El artículo 6º prevé la aplicación de lo dispuesto en el art. 237 del Código Penal (arresto mayor y multa) para los ciudadanos que no cumplieren con su obligación de comparecer para declarar. Para el caso de tratarse de un funcionario se declara imponible la sanción del artículo 371, párrafo segundo del Código (inhabilitación especial y multa). No se recoge, en cambio, lo dispuesto en el art. 155 del mismo cuerpo legal.

Finalmente, digamos que se echan de menos en la proposición la regulación de algunos otros extremos, como la publicación oficial de la constitución de una Comisión investigadora; la posibilidad de actuar mediante Subcomisiones y Ponencias y sus límites; el carácter público, como norma de principio, de las sesiones en que de claren testigos; la forma de realizarse estas declaraciones etc.

#### 8. Otros poderes de información.

Junto al artículo ya estudiado, existe otro que también tiene una incidencia sobre las investigaciones parlamentarias. Nos referimos al art. 109, cuyo texto es el siguiente:

"Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas."

Independientemente del defecto de sistemática que implica su inserción en el Título V de la Constitución, este precepto se diferencia del anterior por las siguientes normas básicas (39):

En primer lugar, configura un derecho de información al servicio de las Cámaras y sus Comisiones que no se identifica con la investigación en sentido estricto dado el ámbito general de esta. Las Comisiones de investigación pueden afectar a autoridades y particulares, mientras que el instrumento ahora examinado se limita a la primera aunque sean de muy diverso tipo: una Comisión que no sea de investigación no puede exigir la presencia de particulares para informar ante la misma.

(39) Hemos hecho un estudio más detenido de este artículo en F. GARRIDO FALLA y otros autores Comentarios a la Constitución, Civitas, Madrid 1980.

Por otro lado, esta misma limitación de los sujetos pasivos nos indica que se trata, en principio, de un mecanismo de información de menor envergadura que la encuesta parlamentaria. Esta última debe tener un carácter ocasional, reservándose para cuestiones importantes, mientras que el procedimiento del art. 109 es más idóneo para cuestiones ordinarias y, por tanto, puede tener una aplicación más dilatada (40). Así, por ejemplo, si una Comisión permanente estima dudoso u oscuro algún punto de un proyecto de ley o de otro asunto sometido a su consideración, puede obtener esclarecimiento a través de la vía del art. 109 y de las disposiciones reglamentarias concordantes, sin necesidad de proceder formalmente a una investigación al amparo del art. 76. Dentro de los actuales Reglamentos de las Cámaras, de 1977, se encuentran disposiciones equivalentes al art. 109 de la Constitución, si bien ciertos puntos de las mismas no están completamente armonizadas con éste (41).

(40) Equivaldría a lo que MANZELLA ha calificado como inspección de las Comisiones permanentes V. Il Parlamento, cit. p. 147 y ss.

(41) El art. 34 del Reglamento del Congreso dispone: "1. La Comisión, a través del Presidente del Congreso, podrá recabar del Gobierno los datos y antecedentes que sean necesarios para el mejor desarrollo de su trabajo. 2. Asimismo, y por igual conducto, podrá requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos que sean competentes por razón de la materia objeto de debate, al sólo efecto de informar a la Comisión sobre los extremos que les fueran consultados. 3. Las Comisiones podrán también llamar a otras personas, de dentro o fuera del Congreso con idéntica finalidad y por el mismo cauce que los señalados anteriormente". En relación al número 3 debe señalarse que la presencia de particulares ante Comisiones que no sean de investigación es posible, pero sin que éstas puedan exigirlo como una obligación de aquéllos.

Por su parte, el art. 58 del Reglamento del Senado autoriza de modo general a las Comisiones para reclamar la presencia de representantes del Gobierno para ser informadas sobre algún problema de su competencia. El art. 59. añade: "Las Comisiones podrán abrir, en cuestiones de su competencia, encuestas sobre un problema, encargando a varios de sus miembros que realicen una información que ilustre a la Comisión. Podrán, además, reclamar del Gobierno, por medio de la Mesa de la Comisión, cuantas noticias y documentos sean necesarios para su trabajo". Obsérvese que se usa la expresión encuesta de forma genérica e imprecisa. Esta actividad es más bien una indagación informativa que no puede calificarse de investigación o encuesta en sentido estricto.

En tercer lugar, debe significarse que el mecanismo del art. 109 tiene como titular a las dos Cámaras y a sus Comisiones, cualquiera que sea la modalidad de éstas. Este aspecto está relacionado con el ya referido de constituir un medio regular de información y de ahí que se prevea para todas las Comisiones.

Una vez apuntadas las diferencias básicas entre las Comisiones de investigación y el mecanismo de información del artículo 109, procede señalar que el carácter general de este último permite . enteramente su utilización por aquellas Comisiones. Por eso, es posible que éstas invoquen dicho precepto en sus relaciones con la Administración central y las Comunidades Autónomas. De esta forma, aunque se trata de dos procedimientos diferentes no están necesariamente excluidos entre sí. Una Comisión legislativa no puede ampararse en el procedimiento del art. 76, pero, en cambio, una Comisión de investigación puede utilizar las facultades contempladas en el art. 109.

#### 9. Supuestos en que se han constituido Comisiones de investigación.

Hasta ahora han sido muy diversos los casos en que se han designado Comisiones de investigación.

Durante la Legislatura constituyente (1977-1979) se constituyeron las siguientes en el Congreso de los Diputados: a) Comisión sobre la situación de los establecimientos penitenciarios; b) Comisión para el estudio de los sucesos acaecidos en Málaga y la Laguna en Diciembre de 1977; c) Comisión para el estudio de los problemas de la tercera edad; d) Comisión para el estudio de los problemas del Tránsito Tajo-Segura; e) Comisión para el estudio de los problemas de los disminuidos físicos y mentales (42)

(42) Fuente: Congreso de los Diputados, Legislatura 1977-1979, Memoria Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, Marzo 1979.

Por su parte, en el Senado y durante el mismo período se nombraron las siguientes: a) Comisiones sobre la situación de establecimientos penitenciarios; b) Comisiones sobre la comercialización de los productos agrarios; c) Comisiones sobre la comercialización de los productos pesqueros; d) Comisión sobre escuchas telefónicas; e) sobre supuestos controvertidos en el funcionamiento de la Seguridad Social; f) sobre la situación del niño (43)

A la vista de los datos anteriores, así como del número de Comisiones de investigación constituidas en la I Legislatura, puede decirse que se ha asistido a un empleo desacostumbrado de este instrumento de información que, por los poderes que implica, debe reservarse para el tratamiento de cuestiones de especial importancia. Ya se ha visto cómo en el Derecho comparado su utilización es, en la mayoría de los casos, muy ocasional. Tanto los parlamentarios como las Comisiones disponen de otros medios de información sin necesidad de recurrir al más gravoso de las investigaciones. Por ello, nos mostramos partidarios del uso temporal de éstas últimas, que deben quedar para el conocimiento de los asuntos de gran envergadura o de particular trascendencia política.

(43) Fuente: Senado, Legislatura 1977-1979, Memoria, Secretaría General del Senado, Madrid, Febrero 1979, Los datos más relevantes sobre el trabajo de las Comisiones citadas pueden verse en sus pp. 109 y ss.

A P E N D I C E S

GRAN BRETAÑA

GRAN BRETAÑA.—"Standing Orders" de la Cámara de los Comunes (1).

1971

SESIONES DE LA CAMARA DE LOS COMUNES

SESIONES DE LA CAMARA

1. La Cámara se reunirá los lunes, martes, miércoles y jueves, a las dos y media en punto, y procederá en primer lugar a los asuntos de interés particular (private business), peticiones, mociones tendentes a obtener, sin que nadie se oponga, el envío de documentos del Gobierno, preguntas y sorteos sobre tramitación de mociones.

(1) Los «Standing Orders» o Reglamento Permanente de la Cámara de los Comunes británica se han ido elaborando de modo circunstancial a partir de 1907, y aún hoy, después de las considerables revisiones y ampliaciones llevadas a cabo tras el término de la Segunda Guerra Mundial, no abarcan la totalidad del procedimiento parlamentario, aunque si casi todo el procedimiento legislativo. Una buena parte de las reglas de debate siguen estando reguladas exclusivamente por prácticas consuetudinarias no codificadas.

El texto que ofrecemos es el resultado de la revisión efectuada en 1971. La versión española ha sido efectuada por don Manuel Fraga Iribarne a partir del texto publicado por la Unión Interparlamentaria en su Constitutional and Parliamentary Informations, Serie 3.<sup>a</sup>, núm. 88 (octubre de 1971), y teniendo en cuenta las equivalencias francesas utilizadas en la versión en esta lengua de la misma publicación.

BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA

2. Ninguna moción para que la Cámara levante el orden de la sesión podrá presentarse un lunes, martes, miércoles o jueves, hasta que todas las preguntas formuladas al comentar los asuntos de interés público ("public business") hayan sido despachadas, y salvo lo dispuesto en el párrafo 1 de la "Standing Order" núm. 9 (Alteración del orden del día, por razón de una materia específica e importante que deba tener consideración urgente), ningún parlamentario que no sea Ministro de la Corona podrá presentar tal moción ningún día, antes de que se haya entrado en el orden del día o en la información sobre mociones.

3. Los lunes, martes, miércoles y jueves, a las diez de la noche en punto, se interrumpirán las actuaciones sobre cualquier asunto que se halle en consideración, salvo lo dispuesto en contrario en el párrafo 1 de la "Standing Order" núm. 3 (Asuntos privilegiados), y si la Cámara está reunida en Comisión, el Presidente dejará el sillón, dará cuenta del estado de los trabajos de la misma y pedirá autorización para continuar, y si se ha presentado alguna moción para cambiar el orden de la Cámara o del debate, o en la Comisión, para que su Presidente informe sobre la marcha de los trabajos o abandone el sillón, cualquiera de dichas mociones se entiende caducada.

4. Al interrumpirse los trabajos puede presentarse la moción de cierre del debate, en este caso, o si el procedimiento contemplado en la "Standing Order" núm. 30 (Cierre del debate) está en curso, el "Speaker" o el Presidente no abandonarán el sillón hasta que las cuestiones indicadas, o cualquiera otra relacionada, de acuerdo con la "Standing Order" número 30 (Cierre del debate), hayan sido resueltas.

5. Todo punto del orden del día cuyo examen no haya sido completado antes de la terminación de la sesión quedará aplazado hasta otro día de reunión ordinaria de la Cámara, a designación del miembro de la misma que tenga a su cargo di-

cho punto; y todo punto del orden del día al que no se ha llegado antes de la terminación de una sesión quedará para sesión siguiente, a no ser que el miembro a cargo del mismo haya dado otras instrucciones al Oficial de Secretaría que e de servicio cerca de la Presidencia.

6. Después de que el asunto que se halle en consideración a las diez en punto haya sido despachado, se tomarán los asuntos tramitados sin oposición, salvo lo dispuesto en la "Standing Order" núm. 3 (Asuntos privilegiados).

7. La Cámara no puede cambiar su orden del día, salvo como consecuencia de una resolución, o por el "Speaker", aplicación del párrafo 3 de la "Standing Order" núm. 2 (siones de la Cámara y su suspensión), o la "Standing Order" número 26 (Poderes del "Speaker" para alterar el orden de Cámara o suspender la sesión), entendiéndose que cuando una moción de fondo para este fin ha sido hecha a las diez en punto, o más tarde, el "Speaker", después de pasar media hora después de la presentación de dicha moción, levanta la sesión sin necesidad de preguntarlo a la Cámara.

2. Las preguntas serán tratadas los lunes, martes, miércoles y jueves, después de que se hayan despachado los asuntos de interés particular, y en todo caso no más tarde de las tres menos cuarto de la tarde.

3. No se plantearán preguntas después de las tres y media en punto, salvo aquellas que no hubieran sido contestadas por ausencia del Ministro a quien estuvieran dirigidas o aquellas otras que sin haber sido publicadas en la lista sean, en la opinión del "Speaker", de carácter urgente, y se refieran ya sea a temas de importancia pública, ya sea a la propia ordenación de los trabajos parlamentarios.

4. Un miembro que desee una respuesta oral a su pregunta deberá marcarla con un asterisco; pero de acuerdo con el párrafo 5 de la presente Orden, la información sobre dicha pregunta deberá aparecer lo más tarde en la lista circulada dos días (que no sean domingo) antes del día en que se desea dicha respuesta.

Con la reserva de que las preguntas para respuesta oral en un lunes deben ser propuestas no más tarde de las diez de la noche del jueves anterior.

5. Las preguntas recibidas en la oficina de Presidencia antes de las dos y media en punto de un lunes o un martes en que la Cámara celebre sesión, pueden, si así lo desea el miembro, ser señalados para respuesta oral el miércoles o el jueves, respectivamente. Con la reserva de que este párrafo no se aplicará a las preguntas recibidas el primer día de una legislatura, ni tampoco a las preguntas recibidas el primer día que la Cámara se reúna al amparo de la "Standing Order" núm. 122 (Reunión anticipada de la Cámara en determinadas circunstancias).

6. No podrá presentarse una pregunta que requiera respuesta oral para un día que esté más de veintidós días posterior a la fecha de la presentación. En el conjunto de dichos veinti-

dós días no se tendrán en cuenta los periodos en que la Cámara tenga sus trabajos suspendidos por más de dos días.

7. Si un miembro no marca su pregunta con un asterisco, o si no se encuentra presente para formularla oralmente, o si no se llega a la misma a las tres y media en punto, el Ministro a quien vaya dirigida ordenará que se imprima una respuesta en el "Boletín Oficial de los Debates Parlamentarios", salvo que el miembro haya dado cuenta, antes de las tres y media, de su deseo de aplazar la pregunta.

8. Siempre que la Cámara quede con sus trabajos suspendidos para otro día que no sea el siguiente, aparte de los sábados y domingo:

a) Si el día para el que la Cámara aplaza sus trabajos es un lunes, las propuestas de preguntas para respuesta oral en dicho lunes no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del jueves precedente, y las propuestas de preguntas para respuesta oral para el martes siguiente no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del viernes precedente.

b) Si el día para el cual la Cámara aplaza sus trabajos es un martes, las propuestas de preguntas para respuesta oral en dicho martes o el miércoles siguiente no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del viernes precedente.

c) Si el día para el cual la Cámara aplaza sus trabajos es un miércoles, las propuestas de preguntas para respuesta oral en dicho miércoles no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del viernes precedente, y las propuestas de preguntas para respuesta oral para el jueves siguiente no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del lunes precedente.

d) Si el día para el cual se aplaza la Cámara es un jueves, las propuestas de preguntas para respuesta oral en dicho jueves no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del lunes precedente; y

e) Si el día para el cual se aplaza la Cámara es un viernes, las propuestas de preguntas para respuesta oral el lunes siguiente no serán de recibo más tarde de las cuatro y media en punto del jueves precedente.

Con la salvedad de que la aplicación del presente párrafo será sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 4 y 5 de esta "Standing Order" si la Cámara celebra sesión en cualquier día

de levantarse en su escaño al comienzo de los asuntos de interés público y proponer una moción para el aplazamiento de los trabajos previstos de la Cámara, con el fin de discutir una materia específica e importante que requiera consideración urgente. Si el "Speaker" queda convencido de que la materia es de naturaleza adecuada para dicho debate, el miembro proponente deberá obtener la venia de la Cámara, o si ésta le fuera denegada, el asentimiento de no menos de 40 miembros que se levantarán a continuación en sus escaños para apoyar la moción, o bien, si menos de 40 miembros, pero más de 10, se levantan del modo dicho, la Cámara resolverá, por votación planteada la pregunta correspondiente, si dicha moción ser presentada.

2. En caso de concesión de la venia, o de que la moción reciba el apoyo indicado, o de que la Cámara acuerde la presentación de la moción, ésta quedará pendiente hasta el co-

mienzo de los asuntos de interés público del día siguiente, o bien, tratándose de jueves, hasta el comienzo de los asuntos de interés público el lunes siguiente, y el debate sobre la misma no podrá rebasar tres horas, o si el "Speaker" decide que la urgencia del tema así lo requiere, hasta las siete en punto del mismo día.

3. Un miembro que tenga la intención de proponer una moción de acuerdo con las disposiciones de la presente orden deberá informar de ello al "Speaker" antes de las doce de la mañana en punto si la urgencia del tema es conocida a dicha hora. Si la urgencia del tema no fuese conocida entonces deberá dar dicha información tan pronto como sea posible. Si el "Speaker" así lo desea puede diferir su decisión sobre si la materia es adecuada para esta discusión, hasta una hora determinada, en la cual podrá interrumpir los trabajos de la Cámara para dicho fin.

4. Al determinar si un tema es adecuado para esta discusión excepcional, el "Speaker" habrá de tener en cuenta en qué medida afecta a las responsabilidades administrativas de los Ministros de la Corona, o si podría haber dentro del ámbito de la acción ministerial. Al determinar si la materia es urgente, el "Speaker" tendrá en cuenta si hay probabilidad de que el tema sea traído ante la Cámara a tiempo y por otros medios.

5. El "Speaker" declarará simplemente si está o no convencido de que el tema es adecuado para esta discusión, sin dar los razonamientos que le llevan a esta decisión a la Cámara.

6. El debate sobre las mociones hechas al amparo de la presente Orden podrá incluir referencias a cualquier materia que hubiera sido posible mencionar en una moción para tomar nota del tema sometido a consideración, y, por otra parte, puede presentarse una moción al amparo de la presente Orden, sin perjuicio de que esté ya a la consideración de la Cámara una moción para levantar la sesión o su propuesta.

7. Todos los trabajos que hayan sido pospuestos a las siete en punto, por aplicación de la presente Orden, no serán interrumpidos a las diez en punto, salvo lo dispuesto en el párrafo 2 de la "Standing Order" núm. 3 (Asuntos privilegiados), y podrán ser reanudados y continuados a dicha hora, o más tarde, por un periodo de tiempo igual a la duración de los debates en relación con una moción hecha al amparo de la presente Orden.

F R A N C I A

CAPITULO II

Preguntas orales

ARTÍCULO 133

1. Las preguntas orales son planteadas por un diputado a un ministro; las que se refieren a la política general del Gobierno se plantean al primer ministro.

2. Las preguntas orales deben ser redactadas sumariamente y limitarse a los elementos estrictamente indispensables a la comprensión de la cuestión. Pueden ser planteadas bajo la forma de preguntas orales con debate, o de preguntas orales sin debate.

3. Todo diputado que desee plantear una pregunta oral, remite su texto al presidente de la Asamblea, que lo notifica al Gobierno.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—FRANCIA

189

4. Las preguntas orales se publican, lo mismo dentro que fuera del período de sesiones, en el "Diario Oficial".

5. A medida que se van presentando las preguntas orales se inscriben por la Presidencia en la lista de preguntas orales con debate, o en la lista de preguntas orales sin debate.

6. En el caso de que una pregunta escrita se transforme en pregunta oral, en aplicación del artículo 139, su número en la lista de preguntas orales sin debate se determina en relación con la fecha de su publicación como pregunta escrita.

ARTÍCULO 134

1. La sesión reservada cada semana, en prioridad, a las preguntas de los miembros del Parlamento, y a las respuestas del Gobierno, se fija, por decisión de la Conferencia de Presidentes, ya sea el miércoles por la tarde, ya sea el viernes por la tarde.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 138, la inscripción de las preguntas orales en el orden del día de esta sesión, se decide por la Conferencia de Presidentes, a la vista de las dos listas de dichas preguntas, puestas al día anterior a la reunión. Las preguntas orales sin debate procedentes de la transformación de preguntas escritas, prevista por el artículo 139 (apartados 4 y 5) disfrutan de prioridad de inscripción.

3. La Conferencia de Presidentes puede inscribir una pregunta oral, cualquiera que sea el orden de inscripción de esta pregunta en una u otra de las dos listas. Puede también decidir la acumulación de las preguntas orales que versen sobre temas idénticos o conexos.

4. La Conferencia de Presidentes procede cada mes a la revisión de las listas de preguntas. Con motivo de esta revisión, puede transferir una pregunta oral de una lista a la otra,

remitir una pregunta oral a la lista de las preguntas escritas o eliminar una pregunta oral que se refiera a un tema que biera ya dado lugar a un debate desde la última revisión.

ARTÍCULO 135

1. La pregunta oral con debate es, a su tiempo, llamada por el presidente, que fija el tiempo de palabra concedido su autor, entre diez minutos como mínimo y veinte como máximo.

2. El ministro competente contesta a continuación. Puede diferir esta respuesta, anunciando para uno de los próximos días de sesión una comunicación del Gobierno con debate sobre el mismo tema.

Este anuncio interrumpe el debate sobre la pregunta oral. La comunicación del Gobierno se inscribe de oficio en cabeza del orden del día de la sesión elegida por el Gobierno. En esta sesión, el debate se desarrolla siguiendo las disposiciones del capítulo primero del presente título.

3. Después de oír al primer orador, el presidente pasa a la continuación del orden del día.

ARTÍCULO 136

1. La pregunta oral sin debate se expone sumariamente por su autor durante un tiempo que no puede exceder de diez minutos. El ministro competente responde. El autor de la pregunta toma a continuación la palabra durante cinco minutos. El ministro puede replicar.

2. No ha lugar a ninguna otra intervención.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—FRANCIA

ARTÍCULO 137

1. Cuando el autor de una pregunta oral, con o sin debate, no puede asistir a la sesión, puede, si se encuentra uno de los casos previstos por la Ordenanza número 58/1.06 del 7 de noviembre de 1958 (10), hacerse suplir por uno de sus colegas. En su defecto, la pregunta es eliminada de la lista.

2. Solamente pueden contestar a las preguntas el primer ministro y los ministros competentes. Cuando un ministro interesado está ausente, la pregunta es aplazada de oficio, a la cabeza de su respectiva lista, a la sesión de la semana siguiente reservada a las preguntas orales, por decisión de la Conferencia de Presidentes. El presidente de la Asamblea informa de ello al primer ministro.

ARTÍCULO 138

1. Las preguntas de actualidad se presentan a la Presidencia de la Asamblea, a lo menos dos horas antes de la hora fijada para la Conferencia de Presidentes. Están redactadas de modo muy sumario.

2. Se le plantean al primer ministro, que las contesta, puede hacerlas contestar por un miembro del Gobierno de su elección.

3. La Conferencia de Presidentes decide sobre su inscripción, en función de sus características de actualidad y de interés general, en el orden del día de la más próxima de las sesiones reservadas en prioridad a las preguntas orales.

(10) Es la ordenanza que aprobó la ley orgánica autorizando excepcionalmente a los parlamentarios a delegar su derecho de voto.

4. La pregunta es llamada por el presidente. Después de la respuesta del ministro, el autor de la pregunta dispone de la palabra durante dos minutos como máximo. Si está ausente no se actúa sobre la pregunta.

No se lleva lista especial de las preguntas de actualidad. Las preguntas no aceptadas por la Conferencia de Presidentes son inscritas, si su autor así lo pide, en la lista de las preguntas orales sin debate.

### CAPITULO III

#### Preguntas escritas

##### ARTÍCULO 139

1. Las preguntas escritas se redactan, se notifican y se publican en las condiciones fijadas por el artículo 133. Por otra parte, no deben contener ninguna imputación de orden personal, en relación con terceros, designados nominalmente.

2. Las respuestas de los ministros deben ser publicadas dentro del mes siguiente a la publicación de las preguntas. Este plazo no admite interrupción alguna.

3. Durante este plazo, los ministros tienen, sin embargo, la facultad, ya sea de declarar por escrito que el interés público no les permite contestar, ya sea, a título excepcional, el pedir un plazo suplementario, que no puede exceder de un mes, para reunir los elementos de su respuesta.

4. Cuando una pregunta escrita no ha obtenido respuesta en los plazos arriba indicados, su autor es invitado por el presidente de la Asamblea a hacerle saber si pretende o no convertirla en pregunta oral. En caso de negativa, el ministro competente dispone del plazo suplementario de un mes.

#### LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—FRANCIA

493

5. En caso de que la pregunta escrita se transforme en pregunta oral, ésta toma el orden que le corresponda, en los términos previstos en el último apartado del artículo 133.

6. Son objeto de un recordatorio, publicado en el "Diario Oficial", las preguntas escritas a las que no se haya contestado en los plazos previstos en los apartados 2, 3 y 4 del presente artículo.

7. El texto de las preguntas escritas se reproduce en los citados recordatorios. Se comunica a los autores de las preguntas, al mismo tiempo que se les notifica el recordatorio.

### CAPITULO IV

#### Comisiones de investigación y de control

##### ARTÍCULO 140

1. La creación de una Comisión de investigación o de control, por la Asamblea, es consecuencia de la votación de una propuesta de resolución, presentada, remitida a la Comisión permanente competente, examinada y discutida en los términos fijados por el presente Reglamento. Esta propuesta debe determinar con precisión, ya sea los hechos que dan lugar a la investigación, ya sea los servicios públicos o las empresas nacionales cuya gestión debe examinar la Comisión de control.

2. La Comisión a la que se somete una propuesta de resolución, tendente a la creación de una Comisión de investigación o de control, debe presentar su informe dentro del mes de período ordinario de sesiones que siga a la distribución de dicha propuesta.

3. Las Comisiones de Investigación y de control no pue-

den comprender más de 30 diputados. Las disposiciones artículo 26 son aplicables a la designación de sus miembros.

4. No pueden ser designados como miembros de una Comisión de investigación o de control, los diputados que hubieran sido objeto de una sanción penal o disciplinaria, por falta a la obligación de secreto con motivo de los trabajos de una Comisión constituida durante la misma legislatura.

##### ARTÍCULO 141

1. La presentación de una proposición de resolución tendente a la creación de una Comisión de investigación es notificada por el presidente de la Asamblea al ministro de Justicia.

2. Si el ministro de Justicia hace saber que están en curso actuaciones judiciales sobre los mismos hechos que haya motivado la presentación de la propuesta, ésta no puede ser discutida. Si su discusión ya hubiere comenzado, se interrumpe inmediatamente.

3. Cuando se abre una información judicial después de la creación de la Comisión, el presidente de la Asamblea, a quien somete el caso el ministro de Justicia, informa de ello al presidente de la Comisión. Esta pone fin inmediatamente a su trabajos.

##### ARTÍCULO 142

Al expirar el plazo de cuatro meses previsto por el artículo 6.º, apartado 5, de la Ordenanza número 58/1.100, del 17 de noviembre de 1958 (11), relativa al funcionamiento de las

(11) Relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias y que derogó un gran número de disposiciones anteriores.

#### LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—FRANCIA

49

Asambleas parlamentarias, y si la Comisión no ha presentado su informe, el presidente de la Comisión remite al presidente de la Asamblea Nacional los documentos de que dispone. Estos no pueden dar lugar a ninguna publicación o debate.

##### ARTÍCULO 143

1. El informe preparado por una Comisión de investigación o de control es remitido al presidente de la Asamblea.

2. La publicación de todo o parte del informe puede ser decidida por la Asamblea, a propuesta de su presidente o de la Comisión; la Asamblea se pronuncia sin debate, después de una sucinta exposición del relator, indicando los argumentos en pro o en contra de la publicación.

3. La Asamblea no puede abrir un debate sobre la publicación del informe, más que si previamente se ha constituido en comité secreto, en los términos previstos en el artículo 51.

##### ARTÍCULO 144

1. El presidente de la Asamblea declara inadmisibles toda propuesta de resolución que pretenda volver a constituir una Comisión de investigación o de control, con el mismo objeto que otra Comisión anterior, antes de que haya transcurrido un plazo de doce meses, a contar desde el final de los trabajos de ésta.

2. Si existe duda, el presidente resuelve, después de oír a la Mesa de la Asamblea.

Présidents des commissions permanentes convoqués et réunis à cet effet par le Président du Sénat.

2. — Le Président ordonne l'affichage de la liste. Il donne avis de cet affichage au cours de la séance à l'ordre du jour de laquelle figure la désignation des membres de la commission spéciale.

3. — Il est ensuite procédé selon les modalités prévus à l'article 9 (alinéas 5 à 9).

4. — Les commissions spéciales ne peuvent comporter plus de vingt-quatre membres.

c) *Commissions d'enquête ou de contrôle.*

Art. 11 (1).

1. — La création d'une commission d'enquête ou de contrôle par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement. Cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission de contrôle doit examiner la gestion. Lorsqu'elle n'est pas saisie au fond d'une proposition tendant à la création d'une commission d'enquête, la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale est appelée à émettre un avis sur la conformité de

(1) Résolution du 15 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 22 avril 1971 et 29 avril 1976.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE OU DE CONTRÔLE  
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

29

cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires. La proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête ou de contrôle, qui ne peut comporter plus de vingt et un membres.

2. — Lorsque le Sénat décide de nommer une commission d'enquête ou de contrôle, les membres en sont nommés par un vote au scrutin pluri-nominal en assemblée plénière.

3. — Deux heures avant la séance au cours de laquelle a lieu ce vote, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité.

4. — Les autres candidatures doivent faire l'objet d'une déclaration à la Présidence, une heure au moins avant la même séance.

d) *Commissions mixtes paritaires.*

Art. 12 (1).

1. — En accord entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, le nombre des représentants de chaque Assemblée dans les commissions mixtes paritaires prévues par le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution est fixé à sept.

(1) Résolution du 15 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 9 juin 1959 et 14 mai 1963.

## A. — QUESTIONS ÉCRITES

## Art. 74.

1. — Tout Sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au Président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

2. — Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul Sénateur et à un seul Ministre.

## Art. 75 (1).

1. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au *Journal officiel* ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des Ministres doivent également y être publiées.

2. — Les Ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 9 juin 1959.

## QUESTIONS ÉCRITES ET ORALES

87

3. — Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion.

## B. — QUESTIONS ORALES

## Art. 76 (1).

1. — Tout Sénateur qui désire poser une question orale à un Ministre en remet le texte au Président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

2. — Les questions orales doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles sont posées par un seul Sénateur à un seul Ministre ; celles qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont adressées au Premier Ministre.

3. — Les questions orales sont inscrites sur un rôle spécial au fur et à mesure de leur dépôt et sont publiées dans les conditions fixées à l'article 75.

## Art. 77 (2).

1. — La séance du vendredi est réservée par priorité aux questions orales. Toutefois, la Conférence des Présidents peut, à titre exceptionnel,

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 9 juin 1959.

(2) Résolution du 19 janvier 1959 modifiée par la résolution du 29 avril 1976.

decider de reporter au mardi l'application des dispositions prioritaires de l'article 48 (alinéa 2) de la Constitution.

2. — L'inscription des questions orales à l'ordre du jour de cette séance est décidée par la Conférence des Présidents sur le vu du rôle prévu au troisième alinéa de l'article 76.

3. — Ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour d'une séance que les questions déposées huit jours au moins avant cette séance.

#### Art. 78 (1).

1. — Le Président appelle les questions dans l'ordre fixé par la Conférence des Présidents. Il donne la parole à l'auteur de chaque question pour en rappeler les termes, puis au Ministre. L'auteur peut désigner l'un de ses collègues pour le suppléer.

2. — L'auteur de la question, ou son suppléant, peut seul répondre au Ministre ; il doit limiter strictement ses explications au cadre fixé par le texte de sa question ; ces explications ne peuvent excéder cinq minutes.

---

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 23 avril 1973

---

#### QUESTIONS ORALES

89

3. — Si l'auteur de la question ou son suppléant est absent lorsqu'elle est appelée en séance publique, la question est reportée d'office à la suite du rôle.

4. — Si le Ministre intéressé est absent, la question est reportée à l'ordre du jour de la plus prochaine séance au cours de laquelle doivent être appelées des questions orales.

5. — A la demande de trente Sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal, une question orale à laquelle il vient d'être répondu peut être transformée, sur décision du Sénat, en question orale avec débat ; celle-ci est inscrite d'office en tête de l'ordre du jour de la plus prochaine séance utile du Sénat.

#### C. — QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

#### Art. 79 (1).

1. — Tout Sénateur qui désire poser au Gouvernement une question orale suivie de débat en remet au Président du Sénat le texte accompagné d'une demande de débat.

2. — Les questions orales suivies de débat doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

---

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 9 juin 1959.

Gouvernement de cette demande. Il donne connaissance au Sénat du texte de la question et de la demande de débat au premier jour de séance qui suit le dépôt de la demande.

4. — Les questions orales avec débat sont posées par un Sénateur à un Ministre ; celles qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont adressées au Premier Ministre.

#### Art. 80 (1).

1. — La date de discussion des questions orales avec débat est fixée par le Sénat, sur proposition de la Conférence des Présidents, soit à la même séance que les questions orales, soit, avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance.

2. — Toutefois, sur demande écrite de l'auteur de la question, remise en même temps que la question et revêtue de la signature de trente membres, dont la présence doit être constatée par appel nominal, le Sénat, informé sans délai de la question par le Président, peut décider, par assis et levé, sans débat, qu'il sera procédé à la fixation de la date de discussion aussitôt après la fin de l'examen des projets ou propositions inscrits par priorité à l'ordre du jour de la séance.

---

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 29 avril 1976.

---

#### QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

91

3. — Le Sénat procède aux fixations de date, sans débat sur le fond, après avoir entendu le Gouvernement s'il y a lieu.

4. — Pour toute fixation de date, les interventions ne peuvent excéder cinq minutes. Seuls peuvent intervenir l'auteur de la question ou l'un de ses collègues désigné par lui pour le suppléer, chaque Président de groupe ou son délégué, et le Gouvernement.

5. — Dans le cas où le Sénat décide de renvoyer à la suite le débat sur une question orale, l'auteur de la question conserve le droit de la poser sous forme de question orale sans débat.

#### Art. 81.

Les jonctions de questions orales avec débat, connexes, ne peuvent être décidées que par le Sénat, sur proposition de la Conférence des Présidents.

#### Art. 82 (1).

1. — L'auteur d'une question orale avec débat dispose de trente minutes pour développer sa question. Les orateurs inscrits disposent d'un temps de parole de vingt minutes ; cependant, la Conférence des Présidents peut décider que les dispositions de l'article 29 bis s'appliqueront aux interventions des orateurs inscrits.

---

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 21 juin 1972 et 25 avril 1973.

l'opérer sa question est personnel. Toutefois, l'auteur de la question peut désigner un de ses collègues pour le suppléer en cas d'empêchement.

3. — L'auteur de la question a toujours un droit de priorité pour répondre au Gouvernement.

**Art. 83 (1).**

Après l'audition du dernier orateur, le Président passe à la suite de l'ordre du jour.

---

(1) Résolution du 27 octobre 1960.

---

**EXCLUSION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE** 105

sible des sanctions figurant aux articles 94 et 95. Ces peines disciplinaires sont distinctes des mesures prévues à l'article 20 de l'ordonnance n° 53-993 du 24 octobre 1953.

**Art. 100.**

1. — Tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du sixième alinéa (1) de l'article 6 de l'ordonnance n° 53-1100 du 17 novembre 1953 pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé.

2. — L'exclusion prononcée en application de l'alinéa précédent entraînera pour le Sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête.

---

(1) Devenu le douzième alinéa de cet article depuis que la rédaction en a été modifiée par la loi n° 77-897 du 19 juillet 1977 (J. O. du 20 juillet 1977).

**Art. 6.** — Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ou des commissions de contrôle; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. Il ne peut être créé de commission d'enquête lorsque les faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

Les commissions de contrôle sont formées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créées du résultat de leur examen.

Les membres des commissions d'enquête et des commissions de contrôle sont désignés au scrutin majoritaire.

Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission (2).

---

(1) La rédaction de cet alinéa résulte de l'article 8, 4° de l'ordonnance n° 60-529 du 4 juin 1960.

(2) La rédaction de cet alinéa résulte de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977.

---

L'article 10 (alinéas 2 et 3) de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes est applicable aux commissions d'enquête et de contrôle dans les mêmes conditions qu'aux commissions des finances (1).

Les rapporteurs des commissions d'enquête et de contrôle exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs (1).

Toute personne dont une commission d'enquête et de contrôle a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission (1).

La personne qui ne comparait pas ou qui refuse de prêter serment ou de déposer est, sous réserve des dispositions de l'article 378 du code pénal, punie d'une amende de 600 F à 3 000 F (1).

En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 363 et 365 du code pénal sont respectivement applicables (1).

Dans les cas visés aux deux alinéas qui précèdent, les poursuites sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée (1).

Tous les membres des commissions d'enquête et de contrôle ainsi que ceux qui, à un titre quelconque, assistent ou participent à leur travaux sont tenus au secret. Toute infraction à cette disposition sera punie des peines prévues à l'article 378 du code pénal.

L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête ou de contrôle (2).

---

(1) Ces alinéas ont été introduits par la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977.

(2) La rédaction de cet alinéa résulte de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977.

---

Seront punis des peines de l'article 378 du code pénal ceux qui publieront une information relative aux travaux, aux délibérations, aux actes ou aux rapports non publiés des commissions d'enquête et de contrôle.

B E L G I C A

Reglamento de la Cámara de Representantes de  
Bélgica de 1975 \*

TÍTULO IV

DE LAS PREGUNTAS, DE LAS INTERPELACIONES  
Y DE LAS ORDENES DEL DÍA

CAPÍTULO PRIMERO

DE LAS PREGUNTAS

a) Disposiciones generales.

ARTÍCULO 70

1. El texto de las preguntas debe restringirse a los términos indispensables para formular con concisión y sin comentarios el objeto de la pregunta.

Fuente: Boletín Legislación Extranjera 210-1977

LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

243

2. En particular, no son de recibo:

- a) las preguntas relativas a los casos de interés personal o a cuestiones personales;
- b) las preguntas tendientes a obtener exclusivamente informaciones de carácter estadístico;
- c) las preguntas que constituyen peticiones de documentación;
- d) las preguntas que tengan por único objeto el planteamiento de consultas de orden jurídico;
- e) las preguntas cuyo objeto fuere el mismo que el de una propuesta de interpelación o de un proyecto de ley o de una proposición depositadas anteriormente.

3. Las respuestas de los Ministros a las preguntas no pueden ser objeto de ninguna réplica ni discusión, y el último párrafo del artículo 31 no les es aplicable.

4. No puede presentarse una propuesta de orden del día como consecuencia de la respuesta a una pregunta.

b) Preguntas y respuestas escritas.

ARTÍCULO 71

1. El miembro que desee plantear una pregunta al Gobierno remite su texto por escrito al Presidente; dicho texto no puede ir firmado por más de tres miembros; el Presidente lo transmite al Ministro afectado.

2. La respuesta debe ser enviada al Presidente a más tardar dentro de los quince días.

3. La pregunta y la respuesta son insertadas en el "Boletín de preguntas y respuestas", que se publica una vez por semana, cuando la Cámara está reunida.

4. Si la respuesta no llegara al Presidente dentro del pla-

244

BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA

zo previsto por el presente artículo, la pregunta es publicada, sin perjuicio de su reproducción cuando se publicare la respuesta.

c) Preguntas escritas y respuestas orales.

ARTÍCULO 72

1. Todo diputado que plantee una pregunta y que desee se le conteste oralmente en sesión pública, formulará la correspondiente solicitud por escrito al Presidente, a continuación del texto de la cuestión.

2.

a) Si el Presidente estima que se puede responder oralmente (28), la pregunta es transmitida al Ministro competente. En caso contrario, consulta previamente a la Conferencia de Presidentes, la cual puede decidir que se responda por escrito, y que la pregunta se someta a las disposiciones del artículo 71.

b) Las preguntas a las que se responderá oralmente serán mencionadas en el "Diario de Sesiones" de la sesión del jueves de cada semana.

3.

a) Las preguntas a las que se responderá oralmente serán inscritas en el orden del día de la sesión del jueves (29), siempre que hubieren sido remitidas al Presidente lo más tarde el miércoles de la semana precedente.

b) Salvo decisión en contrario de la Cámara, el comienzo de la sesión del jueves será consagrado, durante media hora

(28) R. C. R.: «La admisibilidad de una pregunta oral se estimará en función del interés general indiscutible y de la importancia o la actualidad del tema».

(29) El orden del día indicará el número de preguntas, su objeto, el nombre de su autor y el Ministro a quien va dirigida.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

245

como máximo, a las respuestas orales y a las preguntas. En este caso, la sesión comenzará eventualmente a las trece horas y cuarenta y cinco minutos.

c) El Presidente va dando paso a las preguntas por el orden cronológico de su presentación y da inmediatamente la palabra al autor para leer su pregunta, y a continuación al Ministro. Si la exposición de la respuesta rebasa los cinco minutos, el Ministro informa previamente al Presidente, quien puede decidir la remisión de la pregunta y de la respuesta a la sesión del martes siguiente, después de las interpelaciones, o si ninguna interpelación estuviere prevista, al final de dicha sesión.

Si el Ministro estuviere ausente, la respuesta se dará el jueves siguiente.

Si el autor de la pregunta estuviere ausente, la pregunta se considera retirada, a menos que el Ministro exprese su deseo de responderla.

En ningún caso podrá ser presentada de nuevo, en los mismos términos, durante la legislatura.

Las preguntas a las que no se pudiere responder dentro de la media hora consagrada al efecto, serán remitidas al jueves siguiente o, si así lo decidiere la Cámara, al final de una sesión.

d) Preguntas urgentes.

ARTÍCULO 73

1. Cuando, por razones de urgencia, un miembro deseara plantear oralmente una pregunta a un Ministro, deberá comunicarla previamente por escrito al Presidente, que juzga sobre su admisibilidad.

2. Si la pregunta es considerada de recibo, podrá, con la

conformidad del Ministro, ser planteada en el momento fijado por el Presidente. Su desarrollo no podrá rebasar los cinco minutos.

## CAPITULO II

## DE LAS INTERPELACIONES

## ARTÍCULO 74

1. El miembro que se proponga interpelar al Gobierno, hará conocer al Presidente el objeto de su interpelación, por medio de una declaración escrita, acompañada de una nota que indique de modo preciso la cuestión o los hechos sobre los cuales se piden explicaciones, así como las principales consideraciones que el interpelante se propone desarrollar.

2. La solicitud de interpelación no puede ser presentada más que por un solo miembro.

3. El Presidente da lectura a la declaración escrita.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los números 6 y 7 siguientes, la interpelación se inscribe en el orden del día del martes siguiente, a la hora fijada por el Presidente, de conformidad con la Conferencia de Presidentes, y en su caso a continuación de otras interpelaciones ya inscritas.

5.

a) La exposición de la interpelación no puede rebasar la media hora.

b) Después de las explicaciones del Gobierno, sólo podrán tomar la palabra cuatro oradores como máximo, durante diez minutos, inclusive el autor de la interpelación, que disfruta de prioridad.

c) Si el Ministro competente no toma la palabra inmediatamente, la interpelación queda cerrada, y sólo se admite a

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

247

hacer uso de la palabra al propio autor durante diez minutos como máximo.

d) Cuando una interpelación fuere presentada, y otras lo fueren a continuación sobre el mismo tema, se procede a acumularlas en un solo debate.

En este caso, solamente el autor de la interpelación presentada en primer lugar disfruta del tiempo de treinta minutos en el uso de la palabra; los demás tendrán un tiempo limitado a veinte minutos. A este debate serán de aplicación todas las limitaciones del presente artículo, sin perjuicio del derecho de cada uno de los interpelantes de tomar la palabra detrás del Gobierno.

6. A petición del quinto de los miembros de la Cámara, la interpelación podrá ser fijada para una sesión más próxima, o, de acuerdo con el Gobierno, en la misma sesión que se estuviere celebrando.

En este caso, las limitaciones previstas en la letra b) del número 5 no son aplicables, si la solicitud se hiciera en las mismas condiciones.

7. Toda interpelación que afecte a un Ministro cuyo presupuesto no haya sido todavía examinado por la Cámara, es acumulada a la discusión de dicho Presupuesto.

En este caso, solamente el autor de la interpelación podrá tomar la palabra.

8. Toda interpelación quedará concluida en la sesión en la cual fuere planteada.

9. El derecho de tomar la palabra como autor de la interpelación es personal.

## ARTÍCULO 75

El Presidente, de conformidad con la Conferencia de Presidentes, puede declarar que una petición de interpelación debe

ser transformada en pregunta, sometida a la aplicación del artículo 71 o bien del artículo 72.

Las interpelaciones son desarrolladas en sesión pública, de la Cámara entera, sea de una Sección permanente, confo a la decisión de la Cámara, tomada a propuesta de la Conferencia de Presidentes.

## CAPITULO III

## DE LAS ORDENES DEL DIA PRESENTADAS EN CONCLUSION DE UNA DECLARACION DEL GOBIERNO O DE UNA INTERPELACION

## ARTÍCULO 76

1. Las órdenes del día no pueden ser presentadas más que en conclusión de un debate relativo a una declaración del Gobierno o a una interpelación.

Deben ser remitidas al Presidente, que da cuenta de su presentación, antes del cierre de la discusión.

2. Las órdenes del día no pueden contener dentro de texto ni propuestas ni órdenes.

3. La Cámara se pronuncia sobre las órdenes del día presentadas en conclusión de una interpelación dentro de la semana siguiente a su presentación.

4. Se permite a los autores de órdenes del día que las modifiquen hasta el momento de la votación; estas modificaciones no dan lugar a debate.

5. La orden del día pura y simple tiene prioridad de pleno derecho.

6. Si la Cámara es llamada a pronunciarse sobre varias órdenes del día motivadas, decide previamente sin debate, sobre

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

la prioridad a dar a cada una. Si no se presenta ninguna propuesta de prioridad el Presidente lo hace de oficio.

7. Cuando la Cámara haya adoptado la prioridad a conceder a una de las órdenes del día motivadas, ésta se pone a votación sin debate. Su aprobación produce la caducidad de otras órdenes del día motivadas.

8. Ninguna orden del día puede ser presentada en conclusión de una interpelación acumulada a la discusión de Presupuesto conforme al artículo 74, número 7.

## TITULO V

## PROCEDIMIENTOS Y DISPOSICIONES ESPECIALES

## CAPITULO PRIMERO

## DE LA AUTORIZACION DE SUPPLICATORIOS

## ARTÍCULO 77

1. Se constituye, para cada suplicatorio de procesamiento de un representante, o por cada solicitud de suspensión de procesamiento ya iniciado, una Comisión especial de seis miembros, nombrados por la Cámara, a propuesta del Presidente.

2. La Comisión puede oír al miembro afectado. Este puede solicitar ser oído. Puede también hacerse representar por uno de sus colegas.

3. En los debates abiertos por la Asamblea, en sesión pública, sobre los suplicatorios contemplados en el número 1, sólo pueden tomar la palabra el relator de la Comisión, el miembro interesado o un miembro de la Asamblea, el representante, y orador a favor y otro en contra.

## Preguntas

## ARTÍCULO 32

Los miembros que desearan plantear preguntas al Gobierno deben remitir su texto escrito y firmado al Presidente; dicho texto sólo puede enunciar los hechos indispensables para hacer inteligible la pregunta.

Una pregunta no puede ser firmada por más de tres miembros.

Cuando el objeto de una pregunta fuere un interés puramente privado, o cuando su divulgación pudiera perjudicar al interés general, o cuando no esté conforme con las prescripciones del párrafo primero, el Presidente puede decidir, después de haber oído al miembro interesado, que no ha lugar a insertarla en el "Boletín de preguntas y respuestas". El autor de la pregunta es advertido de esta decisión por conducto del Oficial Mayor.

El Ministro competente envía su respuesta al Presidente dentro de la quincena, desde la presentación de la pregunta. El Presidente la comunica al miembro, y la hace insertar con la

## Boletín Legislación Extranjera 210-1977

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

281

pregunta en texto bilingüe en el "Boletín de preguntas y respuestas", del martes siguiente a la recepción de la respuesta.

Si la respuesta no llega al Presidente dentro del plazo previsto, la pregunta es publicada, sin perjuicio de su reproducción cuando se publicare la respuesta.

Una lista de las preguntas que quedaren sin respuesta es publicada periódicamente en el "Boletín" (39).

## Interpelaciones

## ARTÍCULO 33

El miembro que se proponga interpelar al Gobierno debe hacer conocer al Presidente el objeto de su interpelación, mediante declaración escrita, acompañada de una nota que indique de modo preciso el tema o los hechos sobre los cuales se piden explicaciones que el interpelante se proponga desarrollar.

El Presidente da lectura a la declaración escrita.

La interpelación es inscrita a continuación del orden del día.

No obstante, el Senado puede decidir no oírla, cuando su objeto fuere de interés puramente privado o local, o de naturaleza que pueda perjudicar el interés general.

Las interpelaciones pueden desarrollarse en el pleno o en una Sección.

Las órdenes del día propuestas en conclusión de una interpelación deben ser presentadas antes del cierre de la discusión. El Presidente da cuenta de las mismas desde que fueren presentadas. Hasta el momento de la votación, se pueden presentar adiciones o enmiendas a las mismas.

La orden del día pura y simple tiene plena prioridad.

(39) Aprobado el 20 de noviembre de 1963.

La orden del día que expresa la confianza tiene prioridad de no existir orden del día pura y simple.

Si el Senado es llamado a pronunciarse sobre varias órdenes del día expresando confianza, y sobre varias órdenes del día motivadas en sentido contrario, la prioridad corresponde cada caso a la primera presentada.

Si no obstante los autores de las diferentes órdenes del día presentaren en el momento de la votación una moción com será puesta a votación en prioridad.

La aprobación de la orden del día que se pone a votación en prioridad, arrastra la caducidad de las demás órdenes del día (40).

## Preguntas orales

## ARTÍCULO 33 bis

Todo Senador que plantee una pregunta y que desee que le conteste oralmente, en el pleno o en una Sección, formula correspondiente solicitud al Presidente, comunicándole el texto de la pregunta.

Salvo decisión en contrario, el comienzo de la sesión de jueves será consagrado durante media hora como máximo a las respuestas orales a las preguntas que hayan sido remitidas a la Asamblea.

El Presidente va dando paso a las preguntas por el orden cronológico de su presentación, y da la palabra al autor para leer su pregunta y al Ministro para leer su respuesta.

(40) Modificado el 17 de junio de 1924, el 6 de julio de 1939, el 2 de mayo de 1945, el 20 de noviembre de 1963, el 20 de marzo de 1973 y el 1 de julio de 1974.

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA: BÉLGICA

28

El autor de la pregunta y el Ministro disponen cada uno de cinco minutos como máximo.

Cuando, por razones de urgencia, un miembro desee plantear oralmente una pregunta a un Ministro, debe comunicarlo previamente por escrito al Presidente, quien decidirá sobre su admisibilidad.

Si la pregunta es considerada admisible, podrá, previa conformidad del Ministro, ser planteada en el momento fijado por el Presidente. Su desarrollo no podrá rebasar los cinco minutos.

Las preguntas orales remitidas a una Sección se inscribe en la primera sesión siguiente a su remisión (41).

(41) Aprobado el 18 de julio de 1974.

(42) Aprobado el 2 de agosto de 1907; modificado el 2 de marzo de 1920, el 23 de junio de 1925, el 25 de junio de 1959 y el 7 de abril de 1960.

## ENQUETES PARLEMENTAIRES.

3 mai 1880. — Loi sur les enquêtes parlementaires.

Art. 1<sup>er</sup>. — L'exercice du droit d'enquête conféré aux Chambres par l'article 40 de la Constitution est réglé par les dispositions suivantes :

Art. 2. — Chaque Chambre exerce ce droit par elle-même ou par une commission formée dans son sein.

Art. 3. — La commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Elle procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister réservé à chacun des membres de la Chambre.

Les séances où l'on entendra des témoins ou des experts sont publiques, à moins que la commission ne décide le contraire.

Art. 4. — Les pouvoirs attribués au juge d'instruction, par le Code d'instruction criminelle, appartiennent à la Chambre ou à la commission d'enquête, ainsi qu'à leur président.

Toutefois, la Chambre a le droit, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, de restreindre ces pouvoirs.

Ces pouvoirs ne peuvent être délégués, sauf le droit de la Chambre ou de sa commission de faire, en cas de nécessité, procéder, par voie rogatoire, à des devoirs d'instruction spécialement déterminés.

124

## ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

Cette mission ne peut être confiée qu'à un conseiller de la cour d'appel ou à un juge du tribunal de première instance du ressort dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli.

Art. 5. — Les citations sont faites par le ministère d'huissier à la requête, selon le cas, du président de la Chambre, du président de la commission ou du magistrat commis; le délai sera de deux jours au moins, sauf le cas d'urgence.

Art. 6. — Le président de la Chambre ou le président de la commission a la police de la séance.

Il l'exerce dans les limites des pouvoirs attribués aux présidents des cours et tribunaux.

Art. 7. — Les outrages et les violences envers les membres de la Chambre qui procèdent ou assistent à l'enquête sont punis conformément aux dispositions du chapitre II, du titre V, livre II, du Code pénal concernant les outrages et les violences envers les membres des Chambres législatives.

Art. 8. — Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis, devant la Chambre, la commission ou le magistrat commis, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction, et, en cas de refus ou de négligence d'y satisfaire, ils sont passibles des mêmes peines.

Le serment sera prêté d'après la formule usitée devant la cour d'assises.

Art. 9. — Le coupable de faux témoignage, l'interprète et l'expert coupable de fausses déclarations, le coupable de subordination de témoins d'experts ou d'interprètes

Lorsque le faux témoin, l'expert ou l'interprète aura reçu de l'argent, une récompense quelconque ou des promesses il sera condamné de plus à une amende de 50 à 3.000 francs.

La même peine sera appliquée au suborneur, sans préjudice des autres peines.

Le faux témoignage est consommé lorsque le témoin ayant fait sa déposition, a déclaré y persister.

Si le témoin est appelé pour être entendu de nouveau, le faux témoignage n'est consommé que par la dernière déclaration du témoin qu'il persiste dans sa déposition.

Art. 10. — Les procès-verbaux constatant les infractions seront transmis au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle elles auront été commises, pour y être donné telle suite que de droit.

S'il existe des circonstances atténuantes, les peines seront diminuées conformément au Code pénal.

Art. 11. — Les indemnités dues aux personnes dont le concours a été requis dans l'enquête sont réglées conformément au tarif des frais en matière civile.

Art. 12. — Les dépenses résultant de l'enquête sont imputées sur le budget de la Chambre qui l'a ordonnée.

Art. 13. — Les pouvoirs de la commission cessent en cas de dissolution de la Chambre qui a ordonné l'enquête.

Ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement.

I T A L I A

## CAPITULO XXIX

## De las preguntas

## ARTÍCULO 128

1. Los diputados presentan las preguntas al presidente de la Cámara.
2. 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, si el Gobierno va a comunicar a la Cámara documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema determinado.

## ARTÍCULO 129

1. Las preguntas son publicadas en el acta de la sesión en que son anunciadas.
2. Transcurridas dos semanas desde su presentación, las preguntas se ponen sin más en el primer punto del orden del día de la primera sesión en la que esté previsto el desarrollo de preguntas.
3. No se pueden poner en el orden del día de la misma sesión más de dos preguntas presentadas por el mismo diputado.

## ARTÍCULO 130

1. En cada sesión, los primeros cuarenta minutos por lo menos son dedicados al desarrollo de las preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas.

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—ITALIA

393

2. Transcurrido el tiempo indicado en el apartado precedente, el presidente remite las preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente.

## ARTÍCULO 131

1. 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.
2. Si el autor de la pregunta no está presente cuando el Gobierno se disponga a responder, se entiende que ha renunciado a la pregunta.

## ARTÍCULO 132

1. Después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta, su autor puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho.
2. El tiempo concedido al autor de la pregunta para la réplica no puede exceder de cinco minutos.

## ARTÍCULO 133

1. Al presentar una pregunta, el diputado puede declarar que su deseo es recibir la respuesta en comisión.
2. En tal caso, el presidente de la Cámara transmite la pregunta al presidente de la Comisión Competente por razón de la materia, y da cuenta al Gobierno.
3. La pregunta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la Comisión; transcurrido el plazo de quince días desde la presentación, se aplican las normas de los artículos 131 y 132.

4. Del desarrollo de las preguntas se da cuenta en el "letín de las Juntas y de las Comisiones Parlamentarias".

## ARTÍCULO 134

1. En la presentación de una pregunta, o después, el dictado, puede declarar que pretende obtener una respuesta críta. En este caso, dentro de veinte días, el Gobierno debe la respuesta y comunicarla al presidente de la Cámara. respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión que se anuncia a la Cámara.
2. Si el Gobierno no hace llegar la respuesta en el pla previsto en el apartado precedente, el presidente de la Cámara, a petición del interrogante, pone sin más la pregunta en orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente.

## ARTÍCULO 135

1. Cuando el Gobierno reconozca que una pregunta tiene carácter de urgencia puede responder de modo inmediato o comienzo de la sesión siguiente.
2. Corresponde siempre al que pregunta el derecho réplica, de acuerdo con el artículo 132.

## CAPITULO XXX

## De las interpelaciones

## ARTÍCULO 136

1. Los diputados presentan las interpelaciones al presidente de la Cámara.

## LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—ITALIA

2. La interpelación consiste en la pregunta, hecha por crito sobre los motivos, o los propósitos, de la conducta Gobierno, en cuestiones referentes a determinados aspectos su política.

## ARTÍCULO 137

1. Las interpelaciones se publican con el acta de la sesión en que se anuncian.
2. Transcurridas dos semanas desde su presentación, interpelaciones se ponen sin más en el orden del día de sesión del primer lunes siguiente.
3. No pueden ponerse en el orden del día de la misma sesión más de dos interpelaciones presentadas por el mismo diputado.
4. Antes de que se agote el plazo previsto en el apartado 2.º del presente artículo, o en el día fijado para su desarrollo, el Gobierno puede declarar que no puede responder, indicando el motivo, o bien que desea diferir la respuesta a otra fecha, dentro de las dos semanas siguientes, salvo que el interpelante consienta en un aplazamiento mayor. Frente a una petición de aplazamiento, o en caso de urgencia, el interpelante puede requerir a la Asamblea para que fije el desarrollo en día que él propone.

## ARTÍCULO 138

1. El que ha presentado una interpelación tiene derecho a desarrollarla durante no más de quince minutos, y, después de las declaraciones del Gobierno, a exponer, por no más de diez minutos, las razones por las cuales, está, o no satisfecho. El presidente puede conceder mayor tiempo a los interpelantes, si la cuestión reviste excepcional relevancia política.

2. Siempre que el interpelante no quede satisfecho y pretenda promover una discusión sobre las explicaciones dadas por el Gobierno, puede presentar una moción.

### CAPITULO XXXI

#### Disposiciones comunes a las mociones, interpelaciones y preguntás

##### ARTÍCULO 139

1. Para la presentación de mociones, de interpelaciones y de preguntas, se adoptan, en cuanto sean aplicables, las disposiciones del artículo 89.

2. El desarrollo de las preguntas, de las interpelaciones y de las mociones debe producirse de modo diferenciado respecto de toda otra discusión, a excepción de los debates relativos a la programación, al presupuesto y a investigaciones parlamentarias.

3. El presidente puede disponer, con juicio inapelable, que las preguntas e interpelaciones relativas a temas idénticos o estrechamente conexos, sean acumuladas y desarrolladas simultáneamente.

4. Siempre que sobre una o más interpelaciones y mociones se celebre una discusión unificada, las mociones tienen precedencia sobre las interpelaciones. Los interpelantes son inscritos para hablar inmediatamente después de los proponentes de las mociones.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA.—ITALIA

397

### CAPITULO XXXII

#### De las investigaciones parlamentarias

##### ARTÍCULO 140

Las propuestas de investigación parlamentaria siguen el procedimiento previsto para los proyectos de ley.

##### ARTÍCULO 141

1. Cuando la Cámara decide proceder a una investigación, la Comisión se nombra de modo que su composición se corresponda con la proporción de los grupos parlamentarios. La Cámara puede delegar su nombramiento al presidente.

2. La Comisión de investigación procede a las indagaciones y estudios con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

3. Si también el Senado acuerda una investigación sobre idéntica materia, las Comisiones de las dos Cámaras pueden acordar el proceder conjuntamente.

##### ARTÍCULO 142

Cuando una Comisión de investigación tenga por conveniente el constituirse, o el enviar a alguno de sus miembros fuera de la sede del Parlamento, informa de ello, antes de tomar el acuerdo correspondiente, al presidente de la Cámara.

### CAPITULO XXXIII

#### De los procedimientos de investigación, información y control en Comisión

##### ARTÍCULO 143

1. Las Comisiones presentan a la Asamblea, sobre las materias de su competencia, los relatorios y las propuestas tengan por convenientes, o que les sean requeridas por la Cámara, procurándose, a tal efecto, y también a petición de representante de grupo, directamente de los ministros competentes, informaciones, noticias y documentos.

2. Además, tienen la facultad de pedir la intervención los ministros, para exigirles aclaraciones sobre cuestiones administración y de política, en relación con la materia de específica competencia, y, previo acuerdo con el presidente la Cámara, tienen la facultad de pedir que los ministros competentes dispongan la intervención de los directores de determinados sectores de la Administración Pública, o de organismos públicos, aunque sean autónomos.

3. Pueden también pedir a los representantes del Gobierno que informen, incluso por escrito, en relación a la ejecución las leyes y al cumplimiento dado a las mociones, a las resoluciones y a los órdenes del día aprobados por la Cámara aceptados por el Gobierno.

##### ARTÍCULO 144

1. Las Comisiones, en las materias de su respectiva competencia, pueden disponer, previo acuerdo con el presidente la Cámara, investigaciones para el conocimiento directo, ad

LEGISLACION EXTRANJERA.—ITALIA

sición de noticias, informaciones y documentos útiles para actividades de la Cámara.

2. En las sesiones dedicadas a tales investigaciones, Comisiones pueden invitar a cualquier persona que pueda proporcionar elementos útiles a los fines de la indagación.

3. La investigación se termina con la aprobación de documento que da cuenta de los resultados logrados.

4. De las sesiones de las Comisiones se redacta, además del acta, un texto taquigráfico, a menos que la Comisión decida otra cosa.

5. Si también el Senado de la República ha dispuesto una investigación sobre la misma materia, el presidente de la Cámara puede promover los entendimientos oportunos con el presidente del Senado, para que las Comisiones de los dos cuerpos colegisladores procedan conjuntamente.

##### ARTÍCULO 145

1. La Asamblea y las Comisiones pueden pedir que el presidente de la Cámara invite, por conducto del Gobierno, ISTAT (1) a realizar estudios, ampliaciones y recogida de datos estadísticos, previa definición de su objeto y finalidad.

2. Los resultados de tales estudios, datos y elaboraciones publicados, tan pronto como los transmita el ISTAT.

### CAPITULO XXXIV

#### De las relaciones con el CNEL

##### ARTÍCULO 146

1. La Asamblea y las Comisiones cuando funcionan en competencia legislativa plena, antes de que cierre la discusión son

(1) Instituto Nacional de Estadística. (N. del T.)

## CAPITULO XIX

### De las preguntas, interpelaciones y mociones

#### ARTÍCULO 145

##### Preguntas. Su presentación

1. La pregunta consiste en la simple demanda, dirigida al Ministro competente, para obtener informaciones o explicaciones sobre un objeto determinado, o para saber si se han adop-

170

#### BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA

tado, o se van a adoptar, determinadas providencias, y en su caso, cuáles, en relación con el propio tema.

2. Un Senador que se proponga dirigir una pregunta debe presentarla por escrito, indicando si requiere una respuesta escrita o verbal. A falta de indicación expresa se entiende que el que pregunta espera una respuesta por escrito.

#### ARTÍCULO 146

##### Admisibilidad de las preguntas y su anuncio a la Asamblea

El Presidente, una vez comprobado que la pregunta corresponde, por su contenido, a lo dispuesto en el artículo precedente, y que no está formulada en términos inconvenientes, dispone su anuncio a la Asamblea y su publicación en el texto taquigráfico de la sesión.

#### ARTÍCULO 147

##### Preguntas orales en Comisión

El Presidente, de acuerdo con el autor de la pregunta, puede disponer, dando cuenta a la Asamblea, que la pregunta con respuesta oral se desarrolle en el seno de la Comisión competente por razón de la materia.

#### ARTÍCULO 148

##### Desarrollo de las preguntas orales en el pleno

1. Como mínimo, una sesión semanal debe ser reservada, normalmente, al desarrollo de las preguntas con respuesta oral en el pleno, salvo en los períodos de suspensión de los trabajos parlamentarios.

#### LEGISLACIÓN EXTRANJERA: ITALIA

171

2. Las preguntas con respuesta oral se ponen en el orden del día no más tarde de los quince días a partir de su presentación, según el orden de sus respectivas presentaciones, o bien de acuerdo con el orden que el Presidente considere más conveniente para la buena marcha de los trabajos.

3. El Gobierno tiene la facultad de declarar a la Asamblea, indicándole los motivos, que no puede responder, o que debe diferir la respuesta a otro día determinado.

4. Si el autor de la pregunta no se halla presente al llegarle el turno, pierde el mismo, y la pregunta se declara caduca.

#### ARTÍCULO 149

##### Réplica del autor de la pregunta

1. Las declaraciones del Gobierno sobre cada pregunta pueden dar lugar a réplica del autor de la pregunta para declarar si queda o no satisfecho.
2. El tiempo concedido para la réplica no puede exceder cinco minutos. Transcurrido dicho término, el Presidente avisa al orador, y si éste no termina, le retira la palabra.

#### ARTÍCULO 150

##### Aplazamiento del desarrollo de las preguntas a otra sesión de la Asamblea

Cuando no sea posible el desarrollo de todas las preguntas inscritas en el orden del día, el Presidente aplaza el desarrollo de las restantes al comienzo de la siguiente sesión de las designadas a preguntas.

172

#### BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA

#### ARTÍCULO 151

##### Preguntas orales con carácter de urgencia

Sobre la petición del autor de la pregunta o del Gobierno de que se reconozca el carácter de urgente a una pregunta que deba desarrollarse en el Pleno, decide el Presidente, el cual puede disponer su desarrollo inmediato o en la sesión del día siguiente; sin perjuicio, en todo caso, de la facultad del Gobierno prevista en el apartado 3 del artículo 148.

#### ARTÍCULO 152

##### Desarrollo de las preguntas orales en Comisión

1. Las preguntas con respuesta oral, que deban desarrollarse en Comisión, se inscriben en el orden del día de la Comisión competente no más tarde del día decimoquinto a partir de la fecha de la transmisión.
2. Si el autor de la pregunta no forma parte de la Comisión, debe ser advertido de la inscripción de su pregunta en el orden del día por lo menos veinticuatro horas antes de la fecha fijada para su desarrollo.
3. Las preguntas inscritas en el orden del día se desarrollan al comienzo de toda sesión.
4. Cuando hubieren transcurrido cuarenta minutos desde el principio de la sesión, el Presidente aplaza las preguntas restantes a la sesión siguiente.
5. Para todo aquello no previsto en el presente artículo se observan las normas que regulan el desarrollo de las preguntas en el pleno.
6. De las sesiones de las Comisiones, en la parte relativa al desarrollo de las preguntas, se redacta y se publica el correspondiente texto taquigráfico.

## ARTÍCULO 153

**Preguntas con requerimiento de contestación por escrito**

1. El Ministro competente responde, dentro de los veinte días siguientes, a quien formule una pregunta requiriendo respuesta por escrito, enviando copia de la respuesta a la Presidencia del Senado, sin perjuicio de la facultad establecida en el apartado 3 del artículo 148.

2. Si dicho plazo transcurre sin que la pregunta reciba respuesta, el Presidente, de acuerdo con el autor de la pregunta, dispone, dando cuenta a la Asamblea, que la pregunta se inscriba, para recibir respuesta oral, en el orden del día de la primera sesión de la Comisión competente por razón de la materia.

3. La respuesta escrita se publica de modo extenso en las actas del Senado.

4. Las preguntas con respuesta escrita se cursan incluso en los periodos de suspensión de los trabajos parlamentarios.

## ARTÍCULO 154

**Interpelaciones. Su presentación**

1. La interpelación consiste en la pregunta al Gobierno sobre los motivos o propósitos de su conducta, sobre cuestiones de particular relieve o de carácter general.

2. Toda demanda de interpelación al Gobierno se presenta por escrito al Presidente, el cual, comprobada su admisibilidad en base a los criterios indicados en el artículo 146, dispone su anuncio a la Asamblea y su publicación en los textos de la sesión.

12.-193

174

## BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA

## ARTÍCULO 155

**Fijación de la fecha de desarrollo de las interpelaciones**

El Presidente del Senado, oído el Gobierno y el interpelante, determina en qué sesión debe desarrollarse la interpelación, salvo que el interpelante hubiera pedido que la fecha del desarrollo fuese fijada por el Senado. En tal caso la Asamblea, oído el Gobierno, delibera, sin discusión, a mano alzada.

## ARTÍCULO 156

**Desarrollo de las interpelaciones**

1. Las interpelaciones, normalmente, se ponen en el orden del día de las sesiones destinadas al desarrollo de las preguntas.

2. En el desarrollo de cada interpelación, su autor no puede rebasar el período de veinte minutos. Después de las declaraciones del Gobierno el interpelante tiene la facultad de replicar durante cinco minutos como máximo. Son de aplicación las disposiciones del último apartado del artículo 149.

3. Las interpelaciones y las preguntas relativas a temas u objetos idénticos, o estrechamente conexos entre sí, se tratan normalmente de modo conjunto. En tal caso se concede, en primer lugar, la palabra a los autores de las interpelaciones para su desarrollo, y después de las declaraciones del Gobierno hablan, por su orden, para la réplica, los autores de preguntas e interpelaciones.

## ARTÍCULO 157

**Mociones. Presentación. Fijación de la fecha de discusión**

1. La moción tiende a promover una deliberación por parte del Senado, y debe ser presentada a lo menos por ocho Senadores. El Presidente, comprobada su admisibilidad, en base a los criterios indicados en el artículo 146, dispone su anuncio a la Asamblea y su publicación en los textos de la sesión.

2. Cuando los proponentes de la moción requieran que la fecha de discusión de la propia moción sea establecida por el Senado, la Asamblea, oídos el Gobierno y uno de los proponentes, decide, sin discusión, con votación a mano alzada, fijando, si es necesario, la sesión suplementaria, en el sentido del apartado 4 del artículo 55.

## ARTÍCULO 158

**Discusión única y votación de varias mociones**

1. Las mociones relativas a hechos o temas idénticos o estrechamente conexos entre sí se acumulan para una discusión unificada.

2. En este caso tiene derecho a hablar, antes de los inscritos para la discusión, un proponente por cada moción.

3. Entre varias mociones se ponen a votación, en primer lugar, aquellas cuya votación no precluya la de las demás.

## ARTÍCULO 159

**Discusión conjunta de mociones, interpelaciones y preguntas**

Cuando sobre temas u objetos idénticos o estrechamente conexos a los que tratan las mociones se hubieren presentad

12.-193

176

## BOLETÍN DE LEGISLACIÓN EXTRANJERA

también interpelaciones y preguntas, el Presidente dispone que se desarrolle una discusión unificada. Los interpelantes se inscriben en la discusión conjunta inmediatamente después de los proponentes de las mociones, y los autores de preguntas que no hubieren participado en la discusión pueden tomar la palabra, para replicar, dentro de los límites del último apartado del artículo 149, inmediatamente después del representante del Gobierno.

## ARTÍCULO 160

**Regulación de la discusión de las mociones**

Para la discusión de las mociones se observan, en cuanto sean aplicables, las disposiciones del capítulo XII. La votación sobre las mociones tienen precedencia sobre la de los órdenes del día que sean conexos.

## ARTÍCULO 161

**Mociones de confianza y desconfianza**

1. La moción de confianza y la de desconfianza al Gobierno deben ser motivadas y sometidas a votación nominal, con llamamiento.

2. La moción de desconfianza debe ser suscrita a lo menos por la décima parte de los componentes del Senado y se discute en la sesión que el propio Senado decida, oído el Gobierno, la cual debe tener lugar no antes de transcurridos tres días desde su presentación.

3. Sobre las mociones previstas en el presente artículo no se consiente la presentación de órdenes del día, ni tampoco la votación por partes separadas.

CAPITULO XX

**De las investigaciones parlamentarias**

ARTÍCULO 162

**Investigaciones parlamentarias**

1. Para las propuestas de investigación parlamentaria se observan, en cuanto fueren aplicables, las disposiciones relativas a los proyectos de ley.

2. Cuando el Senado acuerda una investigación sobre materias de interés público, la Comisión se nombra de modo que su composición respete la proporción de los grupos parlamentarios.

3. Si también la Cámara de Diputados decide una investigación sobre materia idéntica, las Comisiones designadas por las dos Cámaras pueden, de acuerdo, tomar la decisión de proceder en común.

4. Los poderes de la Comisión son, de acuerdo con la Constitución, los mismos que tiene la autoridad judicial.

5. El acuerdo de realizar la investigación se publica en la "Gaceta Oficial" de la República italiana.

ARTÍCULO 163

**Celebración de sesiones de la Comisión o desplazamiento de sus miembros**

Cuando una Comisión de investigación estime oportuno celebrar sesión fuera de su sede, o desplazar a alguno de sus miembros, debe informar de ello a la Presidencia del Senado.

A L E M A N I A

Reglamento del Bundestag de la R.F.A. (de 1970 con modificaciones introducidas hasta 1975) \*

Article 63

Commissions d'enquête

(1) Sur demande d'un quart au moins de ses membres, le Bundestag doit constituer une commission d'enquête sans renvoi préalable de la motion à une autre commission. La motion doit définir l'objet de l'enquête.

(2) L'art. 44 de la Loi fondamentale, les dispositions du présent Règlement et, cas échéant, les dispositions particulières relatives à la procédure des commissions

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

113

d'enquête sont applicables aux délibérations et aux pouvoirs du président de ces commissions.

Art. 44, par. 1 à 3 de la Loi fondamentale

(1) Le Bundestag a le droit et, sur demande d'un quart de ses membres, l'obligation de nommer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique. Le huis clos peut être prononcé.

(2) Les règles de la procédure pénale s'appliquent par analogie à la procédure d'administration des preuves. Le secret de la correspondance, de la poste et des télécommunications n'est pas affecté.

(3) Les tribunaux et les autorités administratives sont tenus de prêter aide judiciaire et administrative.

Art. 45 a, par. 2 et 3 de la Loi fondamentale

(2) La commission de la défense a également les droits d'une commission d'enquête. Elle est tenue d'enquêter sur une affaire si un quart de ses membres le demandent.

(3) L'alinéa 1 de l'art 44 ne s'applique pas au domaine de la défense.

Cf. Art. 104.

Article 105

Grandes questions

Les grandes questions adressées au Gouvernement fédéral doivent être soumises par écrit au Président du Bundestag. Elles doivent être formulées de manière concise et précise et signées par un nombre de membres du Bundestag égal à l'effectif d'un groupe; elles doivent être motivées par écrit.

Article 106

Réponses aux grandes questions et discussion

Le Président communique la grande question au Gouvernement fédéral en l'invitant par écrit à faire savoir s'il est disposé à y répondre et à quelle date. Après réception de la réponse écrite, la grande question est inscrite à l'ordre du jour. Le débat doit avoir lieu si un nombre de membres du Bundestag au moins égal à l'effectif d'un groupe le demande.

Article 107

Motions se rapportant aux grandes questions

Si une motion est déposée au cours de la discussion, elle doit être soutenue par un nombre de membres présents égal à l'effectif d'un groupe; une brève justification écrite est admise. La motion peut être renvoyée en commission pour examen ou le vote peut être ajourné jusqu'au prochain jour de séance.

Article 108

Refus de répondre

Si le Gouvernement fédéral refuse de répondre à la grande question ou d'y répondre dans les trois semaines qui suivent, le Bundestag peut inscrire celle-ci à l'ordre du jour pour discussion. La discussion est de droit à la demande d'un nombre de membres du Bundestag au moins égal à l'effectif d'un groupe. Avant l'ouverture de la discussion, la parole peut être donnée à l'un des auteurs de la grande question pour lui permettre une justification supplémentaire.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

131

Article 109

Limitation de la discussion sur les grandes questions

Lorsque les grandes questions sont si nombreuses qu'elles compromettent l'expédition régulière des affaires, le Bundestag peut limiter provisoirement la discussion à un certain jour de séance par semaine. Dans ce cas, le Bundestag peut néanmoins décider de discuter certaines grandes questions un autre jour de séance.

Article 110

Petites questions

(1) Un nombre de membres du Bundestag égal à l'effectif d'un groupe peut demander au Gouvernement fédéral, sous forme de petites questions, de fournir des renseignements sur certains domaines déterminés. Les questions doivent être soumises par écrit au Président du Bundestag; elles peuvent être accompagnées d'un bref exposé des motifs.

(2) Le Président communique les questions au Gouvernement fédéral et l'invite à y répondre par écrit. Si les auteurs des questions ne sont pas satisfaits de la réponse ou si aucune réponse ne leur a été donnée dans les quatorze jours, ils peuvent poser leurs questions au Gouvernement fédéral sous forme de questions orales conformément aux directives applicables à l'heure réservée aux questions orales (art. 111) ou encore sous forme de grandes questions (art. 106).

Article 111

Heure réservée aux questions orales

Tout membre du Bundestag a le droit de poser au Gouvernement fédéral de brèves questions orales. La procédure est réglée par les directives applicables à l'heure réservée aux questions orales (annexe 3).

## Directives applicables à l'heure réservée aux questions orales

## I. Droit de question

1. Tout membre du Bundestag a le droit, pendant les heures prévues à cet effet au cours d'une semaine de séance, d'adresser au maximum deux questions orales au Gouvernement fédéral. Les questions doivent être formulées brièvement et permettre une réponse brève. Elles ne doivent contenir ni constatation ni jugement de valeur. Chaque question peut être subdivisée en deux.
2. Sont admises les questions particulières relevant des domaines incombant directement ou indirectement au Gouvernement fédéral. Les séances concernant un point de l'ordre du jour de la semaine de séance en cours ne sont pas admises au cours de ladite semaine. Cette disposition ne s'applique pas si, pour ce point de l'ordre du jour, il a été renoncé à l'exposé des motifs et aux débats.
3. L'auteur a le droit, si la question fait l'objet d'une réponse orale, de poser au maximum deux questions supplémentaires. Les questions supplémentaires doivent, elles aussi, être formulées brièvement, permettre une réponse brève et ne contenir ni constatations ni jugements de valeur.
4. Le Président admettra d'autres questions supplémentaires de la part d'autres membres du Bundestag dans la mesure où le déroulement régulier de l'heure réservée aux questions orales n'est pas compromis pour autant.
5. Les questions supplémentaires qui ne sont pas en liaison directe avec la question principale, ne sont pas admises.

## II. Dépôt des questions

6. Les questions doivent être remises au Président (Secrétariat du Parlement) en trois exemplaires.
7. Les questions qui ne sont pas conformes aux dispositions des al. 1 et 2 ci-dessus sont retournées par le Président. Elles ne sont portées sur la liste des questions destinées à l'heure réservée aux questions orales qu'une fois que le Président les a déclarées recevables.
8. Si le Ministre fédéral compétent ou son représentant n'est pas présent, l'auteur peut demander que ses questions soient appelées au début de la séance réservée aux questions orales à laquelle assiste le Ministre fédéral ou son représentant; son droit à poser des questions ne doit pas être restreint de ce fait.
9. Les questions doivent être déposées suffisamment tôt pour être transmises au Gouvernement fédéral trois jours avant la séance au cours de laquelle les réponses doivent être données, au plus tard le vendredi à 11 heures<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir la note relative à l'annexe 1.<sup>2</sup> Décision du 4 novembre 1970, publiée le 1<sup>er</sup> décembre 1970 (Bundesgesetzbl. I, p. 1623).

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

147

10. Le Président peut exceptionnellement admettre, pour l'heure réservée aux questions orales, des questions présentant un intérêt public manifestement urgent (questions urgentes), si elles lui sont présentées au plus tard la veille avant 12 heures. Le par. 1 ci-dessus leur est applicable. Les questions urgentes sont appelées au début de l'heure réservée aux questions orales. Si des questions relevant de la même matière ont déjà été présentées, elles sont également traitées par priorité et passent avant la question urgente.

## III. Déroulement de l'heure réservée aux questions orales

11. Trois heures réservées aux questions orales, au maximum, sont prévues au cours de chaque semaine de séance; chacune de ces périodes ne doit pas dépasser soixante minutes.
12. Les questions sont groupées en fonction des compétences ministérielles au sein du Gouvernement fédéral. Le Président détermine l'ordre dans lequel les ministères compétents sont appelés.
13. Le Président appelle le numéro de la question et le nom de l'auteur. Il n'est répondu aux questions qu'en présence de l'auteur. S'il n'est pas présent, le Gouvernement fédéral répond à la question par écrit.
14. Si, faute de temps, il n'est pas répondu aux questions au cours des heures d'une même semaine, réservées aux questions orales, le Gouvernement fédéral répond par écrit sauf si l'auteur, avant la fin de la dernière heure réservée aux questions dans ladite semaine, retire sa question auprès de la présidence de la séance. Les réponses écrites doivent figurer au procès-verbal de séance.
15. Les questions revêtant une importance locale manifeste peuvent faire l'objet, de la part du Président, d'un renvoi à la procédure de réponse écrite. Les paragraphes 19 et 20 ci-dessous sont applicables.

## IV. Questions écrites

16. Tout membre du Bundestag peut adresser au Gouvernement fédéral deux questions au maximum par semaine de séance; il y est répondu par écrit.
17. Les questions qui ne sont pas conformes aux dispositions de l'al. 2 du par. 1 et au par. 2 ci-dessus sont retournées par le Président à leur auteur.
18. Les questions doivent être déposées au plus tard le vendredi qui précède la semaine de séance avant 11 heures<sup>1</sup>.
19. Si la réponse écrite du Gouvernement fédéral ne parvient pas au Président au plus tard le jeudi de la semaine de séance à 15 heures, l'auteur peut demander que sa question fasse l'objet d'une réponse orale au cours de l'heure suivante réservée aux questions orales. Les par. 1 et 14 ci-dessus ne sont pas applicables.

<sup>1</sup> Décision du 11 novembre 1970, publiée le 1<sup>er</sup> décembre 1970 (Bundesgesetzbl. I, p. 1623).

20. Les réponses parvenues au cours d'une même semaine sont groupées publiées dans un document imprimé.

(Adopté par le Bundestag le 13 juin 1969.)

## ANNEXE

## Dispositions provisoires concernant la discussion des questions d'intérêt général actuel

## 1. Débat sur motion

(1) Des membres du Bundestag en nombre égal à l'effectif d'un groupe peuvent demander qu'un débat ait lieu sur un sujet déterminé d'intérêt général actuel. La motion est déposée par écrit auprès du Président.

(2) Le Président inscrit le débat à l'ordre du jour si l'accord est réalisé à sujet au comité des doyens; si ce n'est pas le cas, il soumet la motion au Bundestag au début de la séance suivante. Le par. 1 de l'art. 76 et le par. 2 de l'art. 77 d' Règlement du Bundestag ne sont pas applicables.

## 2. Débat sur demande

La réponse du Gouvernement fédéral à une question orale d'intérêt général fait l'objet d'un débat si celui-ci est demandé immédiatement après la clôture de la séance réservée aux questions orales, par un nombre de membres d' Bundestag au moins égal à l'effectif d'un groupe.

## 3. Durée du débat et ordre d'appel des orateurs

(1) La durée du débat est limitée à une heure. Il n'est pas tenu compte de la durée des interventions des membres du Gouvernement fédéral ou du Bundestag ou de leurs représentants. Si le temps de parole de ces derniers dépasse trente minutes, la durée du débat est également prolongée de trente minutes.

(2) Aucun orateur ne doit parler plus de cinq minutes.

(3) L'ordre d'appel des orateurs est conforme aux dispositions du par. 1 l'art. 33 du Règlement du Bundestag, la parole étant donnée en premier à l'un d' membres du Bundestag qui ont déposé la motion ou demandé le débat.

(4) Les motions au fond sont irrecevables.

## 4. Limitation des débats

(1) Une séance du Bundestag ne peut donner lieu qu'à un seul débat.

(2) Si un débat a été inscrit à l'ordre du jour conformément à l'art. 1<sup>er</sup> ci-dessus, il ne peut être demandé d'autre débat en vertu de l'art. 2 ci-dessus pendant cette séance.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

(3) Si une demande a été déposée au cours d'une séance en vertu de l'art. 2 ci-dessus, aucune autre demande n'est recevable.

(Adopté par le Bundestag le 27 janvier 1965. Art. 2 et par. 2 de l'art. 3 modifiés par décision du 27 mars 1968, par. 1 de l'art. 3 modifié par décision du 18 juin 1970 et par. 1 de l'art. 1<sup>er</sup> modifié par décision du 6 mai 1970.)

S U E C I A

**Art. 1er.** Toute interpellation doit porter sur un objet déterminé et être assortie de ses motifs. Une demande d'interpellation ne peut être déposée que pour une affaire d'intérêt général majeur. Le Riksdag décide, sans débat préalable, si cette interpellation peut être faite.

Un ministre ne répondant pas à une interpellation dans les quatre semaines qui suivent la date à laquelle le Riksdag l'a autorisée doit avant l'expiration de ce délai communiquer à l'Assemblée les raisons pour lesquelles cette réponse fait défaut ou est différée, cette communication ne pouvant donner lieu à un débat.

Toute interpellation est forclosée s'il n'y a pas été répondu pendant la session au cours de laquelle la demande en a été déposée.

#### Dispositions complémentaires

##### VI.1.1.

Toute demande d'interpellation doit être déposée à la Chancellerie de l'Assemblée et, immédiatement après avoir été distribuée aux membres du Riksdag, elle doit être annoncée par son Président à une séance de ladite assemblée. La question touchant l'autorisation de cette interpellation est tranchée au cours de la prochaine séance, à l'ordre du jour de laquelle elle doit être inscrite. Si le Riksdag autorise cette interpellation, son Président la fera communiquer rapidement au Ministre concerné.

Le membre du Riksdag qui, au cours d'une session parlementaire destinée, en vertu des dispositions de l'article 4 du chapitre 1er du présent Règlement, à être close au plus tard le 31 mai, dépose une interpellation à la Chancellerie de l'Assemblée après l'expiration du mois d'avril devra y exposer les raisons pour lesquelles elle n'a pas été déposée plus tôt.

##### VI.1.2.

Lorsqu'un Ministre a l'intention de répondre à une interpellation, le Président du Riksdag, après en avoir conféré avec le Ministre concerné et avec l'interpellateur, décide de la séance à laquelle cette réponse sera donnée. La communication y relative est affichée au plus tard à 11 heures la veille de cette séance et est inscrite à l'ordre du jour.

La réponse à une interpellation peut être distribuée d'avance aux membres du Riksdag. S'il en a été ainsi fait, le Ministre peut limiter sa déclaration à un résumé de ladite réponse.

**Art. 2.** Toute question doit porter sur un objet déterminé et peut être précédée d'une brève introduction explicative. Lorsqu'il y est répondu, seuls le député qui a posé cette question et le Ministre qui y répond peuvent participer au débat, à l'occasion duquel le Riksdag peut, outre les dispositions de l'article 14 du chapitre II du présent Règlement, prescrire une limitation au droit de parole de ces orateurs.

#### Dispositions complémentaires

##### VI.2.1.

Toute question doit être déposée à la Chancellerie de l'Assemblée et être signée de la main de son auteur. Le Président du Riksdag la communique sans délai au Ministre concerné et l'annonce à la prochaine séance de l'Assemblée.

##### VI.2.2.

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 1er et le premier alinéa des dispositions complémentaires VI.1.2 s'appliqueront également aux questions. Si des raisons particulières n'amènent à en décider autrement, il sera répondu aux questions à un ou deux moments prévus chaque semaine à cet effet. Il doit y être répondu à celui de ces moments survenant six jours après le dépôt de la demande à la Chancellerie de l'Assemblée.

Lorsqu'il est répondu à une question, la première déclaration de chacun des orateurs ne doit pas durer plus de trois minutes, la seconde plus de deux minutes et les suivantes plus d'une minute chacune.

PARLAMENTO EUROPEO

concernant la question commune. Dans des cas particuliers, les membres de la Commission pour avis peut désigner au maximum cinq autres membres qui, avec l'accord du président de la commission compétente ou fond, peuvent prendre part avec voix consultative aux réunions de cette dernière dans la mesure où est traitée la question commune.

## PARLAMENTO EUROPEO. Reglamento 1976

### CHAPITRE XI

#### Questions

##### Article 45

1. Des questions avec demande de réponse écrite peuvent être posées par tout membre à la Commission, au Conseil ou aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique.

Les questions, qui doivent être sommairement rédigées et porter sur des points précis, sont remises par écrit au président qui les communique à l'institution intéressée.

2. Les questions auxquelles une réponse a été donnée sont publiées avec la réponse au Journal officiel des Communautés européennes.

3. Les questions auxquelles il n'aurait pas été répondu dans un délai d'un mois par la Commission, et dans un délai de deux mois par le Conseil ou les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique, sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes.

##### Article 46

1. Des questions à la Commission, au Conseil ou aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique peuvent être posées par tout membre en vue d'être inscrites à l'ordre du jour du Parlement et traitées selon la procédure des questions orales sans débat.

Les questions sont remises, par écrit, au président qui les soumet au bureau élargi lors de la première réunion consacrée à l'établissement du projet d'ordre du jour.

Le bureau élargi décide soit que la question sera transformée en question avec demande de réponse écrite ou avec demande de réponse orale pendant l'heure des questions, soit qu'elle sera traitée selon la procédure prévue au présent article.

La décision du bureau élargi est aussitôt notifiée à l'auteur de la question et aux institutions intéressées. Cette notification doit être faite à la Commission une semaine au moins avant l'ouverture de la séance à l'ordre du jour de laquelle la question doit être inscrite et cinq semaines au moins avant la même date lorsqu'il s'agit d'une question au Conseil.

2. Des questions peuvent être posées aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique dans les conditions prescrites par le présent article pour les questions adressées au Conseil.

#### PARLEMENT EUROPÉEN

39

3. Les questions doivent être précises et porter sur des points concrets et non pas sur des problèmes généraux. Le Parlement prévoit pour chaque période de session un temps d'une demi-journée au maximum pour la réponse orale à ces questions. Les questions auxquelles une réponse n'aura pu être donnée pendant ce laps de temps seront, au choix de l'auteur de la question, reportées à la période de session suivante ou transformées en questions avec demande de réponse écrite.

4. L'auteur de la question donne lecture de sa question; il peut parler sur le sujet dix minutes au maximum. Un membre de l'institution intéressée répond succinctement. S'il s'agit de questions posées à la Commission l'auteur de la question peut poser une ou deux questions complémentaires auxquelles le membre de l'institution intéressée répond succinctement.

5. Le bureau élargi peut inviter les auteurs des questions à en réviser la rédaction.

6. Une question orale sans débat est retirée, si son auteur le demande.

##### Article 47

1. Des questions à la Commission, au Conseil ou aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique peuvent être posées à l'initiative soit d'une commission, soit d'un groupe politique, soit d'au moins cinq membres en vue d'être inscrites à l'ordre du jour du Parlement et traitées selon la procédure des questions orales avec débat.

Les questions, qui peuvent également porter sur des problèmes généraux sont remises, par écrit, au président qui les soumet au bureau élargi, lors de la première réunion consacrée à l'établissement du projet d'ordre du jour.

Par période de session, tout groupe bénéficie d'allége, sous réserve des dispositions ci-dessous, de la procédure avec débat, pour une seule question.

Ces questions orales avec débat ne sont pas inscrites à l'ordre du jour d'une période de session si celui-ci prévoit déjà un débat sur le même sujet avec la participation des institutions intéressées. Elles sont toutefois incluses dans le débat si une question porte sur un rapport présenté par une commission mais n'est encore examiné par le Parlement, celui-ci vote sur l'inscription de cette question à l'ordre du jour.

Sous réserve des exigences ci-dessus, le Bureau élargi a toute latitude quant à l'ordre dans lequel les questions orales avec débat sont inscrites à l'ordre du jour.

2. Le bureau élargi décide, s'il y a lieu, de consulter la Commission ou le Conseil. Il décide soit que la question sera transformée en question avec demande de réponse écrite ou avec demande de réponse orale au cours de l'heure des questions, soit qu'elle sera traitée selon la procédure des questions orales sans débat dans les conditions définies à l'article 46 ou selon la procédure prévue au présent article.

La décision du bureau élargi est aussitôt notifiée à l'auteur de la question et aux institutions intéressées.

La procédure des questions orales avec débat ne peut être proposée que si la notification de la question peut être faite, pour les questions adressées à la Commission, une semaine au moins avant l'ouverture de la séance à l'ordre du jour

de laquelle la question doit être inscrite, et pour les questions adressées au Conseil cinq semaines au moins avant la même date.

Dans des cas urgents, le président peut décider de proposer directement au Parlement l'inscription d'une question qui n'aurait pu être soumise au bureau élargi dans les conditions qui précèdent. Cette inscription, ainsi que celle de questions ne pouvant être communiquées dans les délais ci-dessus ne peuvent être proposées qu'avec l'accord des institutions auxquelles la question est posée.

3. Des questions peuvent être posées aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique dans les conditions prescrites par le présent article pour les questions adressées au Conseil.

4. L'un des auteurs de la question dispose de dix minutes au maximum pour la développer. Un membre de l'institution intéressée répond. Les autres membres du Parlement peuvent intervenir pendant un maximum de cinq minutes, et une seule fois.

L'un des auteurs peut, sur sa demande, prendre brièvement position sur la réponse donnée.

5. Pour conclure le débat sur une question posée à la Commission des Communautés, une commission, un groupe politique ou au moins cinq membres peuvent remettre au président une proposition de résolution avec demande de vote immédiat. Dès que la proposition de résolution est distribuée, le Parlement se prononce d'abord sur la demande de vote immédiat après avoir entendu, s'il y a lieu l'un des auteurs de la proposition. Des explications de vote sont ensuite seules admises.

Si le vote immédiat est décidé, la proposition de résolution est mise aux voix sans renvoi en commission. Des explications de vote sont seules admises.

6. Le bureau élargi peut inviter les auteurs des questions à en réviser la rédaction.

7. A la demande de l'auteur d'une question orale avec débat, agissant d'accord avec les autres auteurs éventuels, la question peut être retirée, mais tout autre membre peut immédiatement la reprendre à son compte, dans les conditions prévues au paragraphe 1, avec l'accord du Parlement statuant par un vote à majorité simple.

##### Article 47bis

1. L'heure des questions a normalement lieu, pendant une heure et demie au maximum chaque fois, au cours des deuxième et troisième séances de chaque période de session du Parlement.

2. Les questions sont soumises par écrit au président, qui décide de la recevabilité; il fixe l'ordre dans lequel elles seront appelées et comment elles seront groupées.

La décision du Président est aussitôt notifiée à l'auteur de la question.

3. Tout membre peut, pendant l'heure des questions, poser des questions orales à la Commission ou au Conseil, conformément aux dispositions du présent article.

#### PARLEMENT EUROPÉEN

41

4. Des questions peuvent être posées aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique, dans les conditions prescrites par le présent article pour les questions adressées au Conseil.

5. Les questions adressées au Conseil ou aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique, sont traitées en premier lieu, le deuxième jour prévu pour l'heure des questions.

6. A chaque période de session, tout membre ne peut poser qu'une seule question respectivement à la Commission, au Conseil et aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique.

7. La procédure à suivre pendant l'heure des questions fait l'objet de directives.

##### Article 47ter

1. Un groupe politique ou au moins cinq membres peuvent demander avant la fin de l'heure des questions qu'un débat ait lieu immédiatement à la suite de celle-ci sur la réponse donnée par la Commission, le Conseil ou les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique, concernant un sujet spécifique d'actualité et d'intérêt général.

2. Un débat tel que celui qui est mentionné au paragraphe 1<sup>er</sup> ne peut être demandé que lorsque la Commission, le Conseil ou les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique ont répondu à toute les questions complémentaires relatives au sujet spécifique abordé.

3. L'ouverture d'un tel débat ne peut être décidée par le président qu'à la fin de l'heure des questions et ne fait pas l'objet d'un débat. Saisi de plus d'une demande, le président statue en la matière sans débat.

4. Le débat est limité à une heure, non compris le temps de parole réservé à la Commission, au Conseil et aux ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique. Le temps de parole est limité pour chaque membre à cinq minutes.

5. Le tour de parole est organisé conformément à l'article 31 du règlement étant entendu que le premier orateur est un porte-parole du groupe politique ou des membres ayant demandé le débat.

### CHAPITRE XII

#### Pétitions

##### Article 48

1. Les pétitions au Parlement doivent mentionner le nom, la qualité, la nationalité et le domicile de chacun des signataires.

2. Les pétitions sont inscrites sur un rôle général dans l'ordre de leur arrivée si elles remplissent les conditions prévues au paragraphe 1; à défaut, elles sont purement et simplement classées, connaissance du motif est donnée au pétitionnaire.

(\*) Voir annexe, page 47.

ESTADOS UNIDOS

2. (a) In order to assist the House in—

(1) its analysis, appraisal, and evaluation of

§ 692(a). General  
oversight.

(A) the application, administration, execution, and effectiveness of the laws enacted by the Congress, or (B) conditions and circumstances which may indicate the necessity or desirability of enacting new or additional legislation, and

(2) its formulation, consideration, and enactment of such modifications of or changes in those laws, and of such additional legislation, as may be necessary or appropriate,

the various standing committees shall have oversight responsibilities as provided in paragraph (b).

(b) (1) Each standing committee (other than the Committee on Appropriations and the Committee on the Budget) shall review and study, on a continuing basis, the application, administration, execution, and effectiveness of those laws, or parts of laws, the subject matter of which is within the jurisdiction of that committee and the organization and operation of the Federal agencies and entities having responsibilities in or for the administration and execution thereof, in order to determine whether such laws and the programs thereunder are being implemented and carried out in accordance with the intent of the Congress and whether such programs should be continued, curtailed, or eliminated. In addition, each such committee shall review and study any conditions or circumstances which may indicate the necessity or desirability of enacting new or additional legislation within the jurisdiction of that committee (whether or not any bill or resolution has been introduced with respect thereto), and shall on a continuing basis undertake futures research and forecasting on matters within the jurisdiction of that committee. Each such com-

§ 692(b). Oversight  
subcommittees.

mittee having more than twenty members shall establish an oversight subcommittee, or require its subcommittees, if any, to conduct oversight in the area of their respective jurisdiction, to assist in carrying out its responsibilities under this subparagraph. The establishment of oversight subcommittees shall in no way limit the responsibility of the subcommittees with legislative jurisdiction from carrying out their oversight responsibilities.

(2) The Committee on Government Operations shall review and study, on a continuing basis, the operation of Government activities at all levels with a view to determining their economy and efficiency.

(3) The Committee on Appropriations shall conduct such studies and examinations of the organization and operation of executive departments and other executive agencies (including any agency the majority of the stock of which is owned by the Government of the United States) as it may deem necessary to assist it in the determination of matters within its jurisdiction.

(c) At the beginning of each Congress, an appropriate representative of the Committee on Government Operations shall meet with appropriate representatives of each of the other committees of the House to discuss the oversight plans of such committees and to assist in coordinating all of the oversight activities of the House during such Congress. Within 60 days after the Congress convenes, the Committee on Government Operations shall report

to the House the results of such meetings and discussions, and any recommendations which it may have to assure the most effective coordination of such activities and otherwise achieve the objectives of this clause.

(d) Each standing committee of the House shall have the function of reviewing and studying on a continuing basis the impact or probable impact of tax policies affecting subjects within its jurisdiction as described in clauses 1 and 3.

*Clause 2(a), and the first requirement of clause 2(b)(1) that each standing committee shall review the application, etc. of all laws within its jurisdiction, was originally contained in section 118(b) of the Legislative Reorganization Act of 1970 (84 Stat. 1140) and was made part of the standing rules on January 22, 1971 (H. Res. 5, p. 144). The oversight authority conferred by cl. 2(b)(2) on the Committee on Government Operations was first made effective as part of the Legislative Reorganization Act of 1946 (60 Stat. 812), and the responsibility of the Committee on Appropriations as set forth in cl. 2(b)(3) was first given that committee on February 11, 1943, p. 884, continued by resolution of January 9, 1945, p. 135, and incorporated into permanent law in sec. 202(b) of the Legislative Reorganization Act of 1946, and made a part of the standing rules on Jan. 3, 1953, p. 17, 21. Effective January 3, 1975 (H. Res. 988, 93rd Congress, p. 31470), the general oversight responsibilities set forth in the remainder of the clause were incorporated into the rule, and on January 14, 1975 (H. Res. 5, 94th Congress, p. 20), the size of those standing committees required by cl. 2(b)(1) to establish an oversight subcommittee or to require its subcommittees to conduct oversight was increased from 15 to more than 20.*

## Referral of Bills, Resolutions, and Other Matters to Committees

5. (a) Each bill, resolution, or other matter which relates to a subject listed under any standing committee named in clause 1 shall be referred by the Speaker in accordance with the provisions of this clause.

(b) Every referral of any matter under paragraph (a) shall be made in such manner as to assure to the maximum extent feasible that each committee which has jurisdiction under clause 1 over the subject matter of any provision thereof will have responsibility for considering such provision and reporting to the House with respect thereto. Any precedents, rulings, and procedures in effect prior to the Ninety-Fourth Congress shall be applied with respect to referrals under this clause only to the extent that they will contribute to the achievement of the objectives of this clause.

(c) In carrying out paragraph (a) and (b) with respect to any matter, the Speaker may refer the matter simultaneously to two or more committees for concurrent consideration or for consideration in sequence (subject to appropriate time limitations in the case of any committee), or divide the matter into two or more parts (reflecting different subjects and jurisdictions) and refer each such part to a different committee, or refer the matter to a special ad hoc committee appointed by the Speaker with the approval of the House (from the members of the committees having legislative jurisdiction) for the specific purpose of considering that matter and reporting to the House thereon, or make such other provision as may be considered appropriate.

(d) After the introduction in the House of each bill or resolution the Congressional Research Service of the Library of Congress shall prepare a factual description of the subject involved therein not to exceed one hundred words; such description shall be published in the Congressional Record and the Digest of Public General Bills and Resolutions as soon as possible after introduction.

(e) No bill or resolution introduced or received in the House shall be referred to the Joint Committee on Atomic Energy.

This clause became effective as part of the rules on January 3, 1975 (H. Res. 953, 93rd Congress, p. 34470). Prior to that time a bill or resolution could not be divided for reference among two or more committees, although it contained matter properly within the jurisdiction of several committees (IV, 4361). Clause (c) was amended on January 4, 1977 (H. Res. 5, p. —) to authorize the Speaker to place an appropriate time limit for consideration by the first committee or committees to which referred. Paragraph (e) was added to the clause on January 4, 1977 (H. Res. 5, p. —) to abolish the legislative jurisdiction in the House of the Joint Committee on Atomic Energy. The legislative jurisdiction of the Joint Committee was divided among the Committees on Armed Services (military applications of nuclear energy), Interior and Insular Affairs (regulation of the domestic nuclear energy industry), Foreign Affairs (nonproliferation of nuclear energy and international nuclear export agreements), Interstate and Foreign Commerce (the same jurisdiction over nuclear energy as exercised over other energy) and Science and Technology (nuclear research and development). In addition, the Committee on Interstate and Foreign Commerce was given oversight jurisdiction over all laws, programs and government activities affecting nuclear energy.

Pursuant to his authority under this clause, the Speaker may refer a bill to a special ad hoc committee appointed by him with the approval of the House (from the members of the committees with legislative jurisdiction) for consideration and report on that particular bill (Speaker Albert, Apr. 22, 1975, p. 11261); may jointly refer a report of a select committee filed with the Clerk to standing committees of the House for their study (Speaker Albert, Feb. 16, 1976, p. 3158); may divide a communication or bill for reference where the proposition is divisible by jurisdiction (Speaker Albert, Feb. 4, 1975, p. 2253); may refer a bill jointly to two committees for their respective consideration of such provisions of the bill as fall within their jurisdiction (Speaker Albert, Feb. 23, 1976, p. 4315); may sequentially refer a bill reported from a committee to other committees jointly for a time certain for consideration of such portions of the bill as fall within their respective jurisdictions (Speaker Albert, Apr. 2, 1976, p. —; May 17, 1976, p. —); and may extend the time period of a sequentially referred bill and may jointly refer the bill to another committee under the same sequential referral conditions (Speaker Albert, June 1, 1976, p. —); may divide a matter for initial reference to committees and set (pursuant to the clause as amended in the 95th Congress) appropriate time limitations on the initial reference to each committee (Speaker O'Neill, Feb. 10, 1977, p. —); may sequentially refer a bill reported by one committee, with a committee amendment, to another committee for consideration of the bill and amendment of the previous committee (Speaker O'Neill, Oct. 13, 1977, p. —); may discharge a reported bill from the Union Calendar for sequential reference to another committee (Speaker O'Neill, Apr. 27, 1978, p. —); and may discharge a committee from the further consideration of a bill not reported by it within the time period for which the bill was referred by the Speaker and place the bill on the appropriate calendar (May 8, 1978, p. —).

Resolutions authorizing the Speaker to establish an ad hoc committee for the consideration of a particular bill under paragraph (c) of this clause, and extending the reporting date for such a committee, are privileged when offered from the floor at the Speaker's request (Speaker Albert, Apr. 22, 1975, p. 11261, Jan. 20, 1976, p. 876; Jan. 11, 1977, p. —; Apr. 21, 1977, p. —).

The Speaker may refer to an ad hoc committee, established with the approval of the House, bills, resolutions, and other matters (including messages and communications) for the purpose of considering such matters and reporting to the House thereon, and the resolution creating such a committee may specify whether referrals to such a committee shall be by initial or sequential reference or by any of the other methods provided by this clause. (H. Res. 508, April 21, 1977, p. —; Speaker O'Neill, July 11, 1977, p. —, July 20, 1977, p. —). Further, under clause 5(c), the Speaker may divide a bill into two or more parts for initial reference to different committees and may also jointly refer a portion of the bill to some of those committees, and may set appropriate time limitations for reporting by every standing committee to which the bill is initially referred. (Speaker O'Neill, May 2, 1977, p. —).

Clause 4, Rule XXII provides the mechanism for changes of referrals erroneously made.

8790. (g)(1) Each meeting for the transaction of business, including the markup of legislation, of each standing committee or subcommittee thereof shall be open to the public except when the committee or subcommittee, in open session and with a majority present, determines by rolleall vote that all or part of the remainder of the meeting on that day shall be closed to the public: *Provided, however,* That no person other than members of the committee and such congressional staff and such departmental representatives as they may authorize shall be present at any business or markup session which has been closed to the public. This paragraph does not apply to open committee hearings which are provided for by clause 4(a)(1) of Rule X or by subparagraph (2) of this paragraph, or to any meeting that relates solely to internal budget or personnel matters.

(2) Each hearing conducted by each committee or subcommittee thereof shall be open to the public except when the committee or subcommittee, in open session and with a majority present, determines by rolleall vote that all or part of the remainder of that hearing on that day shall be closed to the public because disclosure of testimony, evidence, or other matters to be considered would endanger the national security or would violate any law or rule of the House of Representatives. Notwithstanding the requirements of the preceding sentence, a majority of those present, there being in attendance the requisite number required under the rules of the committee to be present for the purpose of taking testimony,

(A) may vote to close the hearing for the sole purpose of discussing whether testimony or evidence to be received would endanger the national security or violate clause 2(k)(5) of Rule XI; or

(B) may vote to close the hearing, as provided in clause 2(k)(5) of Rule XI.

No Member may be excluded from nonparticipatory attendance at any hearing of any committee or subcommittee, with the exception of the Committee on Standards of Official Conduct, unless the House of Representatives shall by majority vote authorize a particular committee or subcommittee, for purposes of a particular series of hearings on a particular article of legislation or on a particular subject of investigation, to close its hearings to Members by the same procedures designated in this subparagraph for closing hearings to the public: *Provided, however,* That the committee or subcommittee may by the same procedure vote to close one subsequent day of hearing.

(3) Each committee of the House (except the Committee on Rules) shall make public announcement of the date, place and subject matter of any committee hearing at least one week before the commencement of the hearing. If the committee determines that there is good cause to begin the hearing sooner, it shall make the announcement at the earliest possible date. Any announcement made under this subparagraph shall be promptly published in the Daily Digest.

(4) Each committee shall, insofar as is practicable, require each witness who is to appear before it to file with the committee (in advance of his or her appearance) a written statement of

the proposed testimony and to limit the oral presentation at such appearance to a brief summary of his or her argument.

(5) No point of order shall lie with respect to any measure reported by any committee on the ground that hearings on such measure were not conducted in accordance with the provisions of this clause; except that a point of order on that ground may be made by any member of the committee which reported the measure if, in the committee, such point of order was (A) timely made and (B) improperly overruled or not properly considered.

(6) The preceding provisions of this paragraph do not apply to the committee hearings which are provided for by clause 4(a)(1) of Rule X.

Paragraphs (1) and (2) relating to open committee meetings and hearings, were first made part of the rules on March 7, 1973 (H. Res. 259, 93d Cong., p. 6713-6720). They were amended on January 14, 1975 (H. Res. 5, 94th Cong., p. 20), to limit to one day (in case of a committee meeting) or to one day plus one subsequent day (in case of a hearing) the period during which a committee may close its session. These clauses were again amended on January 4, 1977 (H. Res. 5, 95th Cong., p. —), to require that a majority (rather than a quorum) be present when a committee or subcommittee votes to close a meeting or hearing and to provide that a non-committee Member cannot be excluded from a hearing except by a vote of the House. However, paragraph (2) was amended in the 96th Congress (H. Res. 5, Jan. 15, 1979, p. —) to permit a majority of those present under the rules of the committee for the purpose of taking testimony (not less than two Members as provided in cl. 2(h)(1), Rule XI) to vote to close a hearing either to discuss whether the testimony would endanger national security or would violate cl. 2(k)(5) of this rule, or to proceed to close the hearing as provided by cl. 2(k)(5).

Paragraphs (3)-(6) derive from sections 111(b), 113(b), 115(b) and 242(e) respectively of the Legislative Reorganization Act of 1970 (84 Stat. 1140) and became part of the rules January 22, 1971 (H. Res. 5, 92nd Congress, p. 144). Effective January 3, 1975 (H. Res. 958, 93rd Congress, p. 34470), these provisions were inadvertently omitted from the rules, and were therefore reinserted on January 14, 1975 in their present form (H. Res. 5, 94th Congress, p. 20).

*Calling and interrogation of witnesses*

(j)(1) Whenever any hearing is conducted by any committee upon any measure or matter, the minority party Members on the committee shall be entitled, upon request to the chairman by a majority of them before the completion of the hearing, to call witnesses selected by the minority to testify with respect to that measure or matter during at least one day of hearing thereon.

(2) Each committee shall apply the five-minute rule in the interrogation of witnesses in any hearing until such time as each Member of the committee who so desires has had an opportunity to question each witness.

Paragraph (j)(1) was contained in section 114(b) of the Legislative Reorganization Act of 1970 (84 Stat. 1140) and was made a part of the rules on January 22, 1971 (H. Res. 5, 92nd Congress, p. 144). Paragraph (j)(2) was added to the rules on that latter date.

*Investigative hearing procedures*

(k)(1) The chairman at an investigative hearing shall announce in an opening statement the subject of the investigation.

(2) A copy of the committee rules and this clause shall be made available to each witness.

(3) Witnesses at investigative hearings may be accompanied by their own counsel for the purpose of advising them concerning their constitutional rights.

(4) The chairman may punish breaches of order and decorum, and of professional ethics on the part of counsel, by censure and exclusion from the hearings; and the committee may cite the offender to the House for contempt.

(5) Whenever it is asserted that the evidence or testimony at an investigatory hearing may tend to defame, degrade, or incriminate any person,

(A) such testimony or evidence shall be presented in executive session, notwithstanding the provisions of clause 2(g)(2) of this Rule, if by a majority of those present, there being in attendance the requisite number required under the rules of the committee to be present for the purpose of taking testimony, the committee determines that such evidence or testimony may tend to defame, degrade, or incriminate any person; and

(B) the committee shall proceed to receive such testimony in open session only if a majority of the members of the committee, a majority being present, determine that such evidence or testimony will not tend to defame, degrade, or incriminate any person.

In either case the committee shall afford such person an opportunity voluntarily to appear as a witness, and receive and dispose of requests from such person to subpoena additional witnesses.

(6) Except as provided in subparagraph (5), the chairman shall receive and the committee shall dispose of requests to subpoena additional witnesses.

(7) No evidence or testimony taken in executive session may be released or used in public sessions without the consent of the committee.

(8) In the discretion of the committee, witnesses may submit brief and pertinent sworn statements in writing for inclusion in the record. The committee is the sole judge of the pertinency of testimony and evidence adduced at its hearing.

(9) A witness may obtain a transcript copy of his testimony given at a public session or, if given at an executive session, when authorized by the committee.

The provisions of paragraph (k) were first incorporated into the rules on March 23, 1955, pp. 3560, 3585. The requirement of paragraph (k) (2) that a copy of committee rules be furnished to each witness was added January 22, 1971 (H. Res. 5, 92nd Congress, p. 144), and the former requirement of paragraph (k) (D) that a witness must pay the cost of a transcript copy of his testimony was eliminated effective January 3, 1975 (H. Res. 988, 93rd Congress, p. 34470). Paragraph (k) (5) was amended by H. Res. 5 (96th Cong. Jan. 15, 1979, p. —) to permit a committee to hear testimony asserted to be defamatory in executive session upon a determination by a majority of those present that such testimony is indeed defamatory, degrading or incriminating. The requirements of clause 2(g) (1) and (2) and of 2(m) (2) (A) of this rule that a majority of the committee or subcommittee shall constitute a quorum for the purposes of closing meetings or hearings or issuing subpoenas have been construed to require, under cl. 2(k) (7) of this rule, that a majority shall likewise constitute a quorum to release or make public any evidence or testimony received in any closed meeting or hearing and any other executive session record of the committee or subcommittee.

**Power to sit and act; subpoena power**

(m) (1) For the purpose of carrying out any of its functions and duties under this rule and Rule X (including any matters referred to it under clause 5 of Rule X), any committee, or any subcommittee thereof, is authorized (subject to subparagraph (2)(A) of this paragraph)—

(A) to sit and act at such times and places within the United States, whether the House is in session, ~~has recessed, or has adjourned,~~ and to hold such hearings, and

(B) to require, by subpoena or otherwise, the attendance and testimony of such witnesses and the production of such books, records, correspondence, memorandums, papers, and documents

as it deems necessary. The chairman of the committee, or any member designated by such chairman, may administer oaths to any witness.

(2)(A) A subpoena may be authorized and issued by a committee or subcommittee under subparagraph (1)(B) in the conduct of any investigation or series of investigations or activities, only when authorized by a majority of the members voting, a majority being present. The power to authorize and issue subpoenas under subparagraph (1)(B) may be delegated to the chairman of the committee pursuant to such rules and under such limitations as the committee may prescribe. Authorized subpoenas shall be signed by the chairman of the committee or by any member designated by the committee.

(B) Compliance with any subpoena issued by a committee or subcommittee under subparagraph (1)(B) may be enforced only as authorized or directed by the House.

Prior to the adoption of clause 2(m) effective January 3, 1975 (H. Res. 988, 93rd Congress, p. 34470), only the Committees on Appropriations, Budget, Government Operations, Internal Security and Standards of Official Conduct were permitted by the standing rules to perform the functions as specified in paragraphs (1)(A) and (B), and other standing and select committees were given those authorities by separate resolutions reported from the Committee on Rules each Congress. On January 14, 1975 (H. Res. 5, 94th Congress, p. 20), paragraph (2)(A) was amended to require authorized subpoenas to be signed by the chairman of the full committee or any member designated by the committee; and on January 4, 1977 (H. Res. 5, 95th Congress, p. —) the clause was altered to permit subcommittees, as well as full committees, to authorize subpoenas and to allow the delegation of such authority to the chairman of the full committee.

While under this clause the Committee on Standards of Official Conduct may issue subpoenas in investigating the conduct of a Member, officer or employee of the House (the extent of the committee's jurisdiction under Rule X), where the House mandates a possible investigation by that committee of other persons not directly associated with the House, the committee's jurisdiction is thereby enlarged and a broader subpoena authority must be conferred on the committee (Mar. 3, 1970, p. 5165).

## Broadcasting of Committee Hearings

3. (a) It is the purpose of this clause to provide a means, in conformity with acceptable standards of dignity, propriety, and decorum, by which committee hearings, or committee meetings, which are open to the public may be covered, by television broadcast, radio broadcast, and still photography, or by any of such methods of coverage—

(1) for the education, enlightenment, and information of the general public, on the basis of accurate and impartial news coverage, regarding the operations, procedures, and practices of the House as a legislative and representative body and regarding the measures, public issues, and other matters before the House and its committees, the consideration thereof, and the action taken thereon; and

(2) for the development of the perspective and understanding of the general public with respect to the role and function of the House under the Constitution of the United States as an organ of the Federal Government.

(b) In addition, it is the intent of this clause that radio and television tapes and television film of any coverage under this clause shall not be used, or made available for use, as partisan political campaign material to promote or oppose the candidacy of any person for elective public office.

(c) It is, further, the intent of this clause that the general conduct of each meeting (whether of a hearing or otherwise) covered, under authority of this clause, by television broadcast, radio broadcast, and still photograph, or by any of such methods of coverage, and the personal behavior of the committee members and staff, other Government officials and personnel, witnesses, television, radio, and press media personnel, and the general public at the hearing or other meeting shall be in strict conformity with and observance of the acceptable standards of dignity, propriety, courtesy, and decorum traditionally observed by the House in its operations and shall not be such as to—

(1) distort the objects and purposes of the hearing or other meeting or the activities of committee members in connection with that hearing or meeting or in connection with the general work of the committee or of the House; or

(2) cast discredit or dishonor on the House, the committee, or any Member or bring the House, the committee, or any Member into disrepute.

(d) The coverage of committee hearings and meetings by television broadcast, radio broadcast, or still photography is a privilege made available by the House and shall be permitted and conducted only in strict conformity with the purposes, provisions, and requirements of this clause.

(e) Whenever any hearing or meeting conducted by any committee of the House is open to the public, that committee may permit, by majority vote of the committee, that hearing or meeting to be covered, in whole or in part, by television broadcast, radio broadcast, and still photography, or by any of such methods of coverage, but only under such written rules as the committee may adopt in accordance with the purposes, provisions, and requirements of this clause.

(f) The written rules which may be adopted by a committee under paragraph (e) of this clause shall contain provisions to the following effect:

§ 720.  
Media coverage.

§ 722. When permitted.

§ 723. Committee rules.

(1) If the television or radio coverage of the hearing or meeting is to be presented to the public as live coverage, that coverage shall be conducted and presented without commercial sponsorship.

(2) No witness served with a subpoena by the committee shall be required against his or her will to be photographed at any hearing or to give evidence or testimony while the broadcasting of that hearing, by radio or television, is being conducted. At the request of any such witness who does not wish to be subjected to radio, television, or still photography coverage, all lenses shall be covered and all microphones used for coverage turned off. This subparagraph is supplementary to clause 2(k)(5) of this rule, relating to the protection of the rights of witnesses.

(3) Not more than four television cameras, operating from fixed positions, shall be permitted in a hearing or meeting room. The allocation among the television media of the positions of the number of television cameras permitted in a hearing or meeting room shall be in accordance with fair and equitable procedures devised by the Executive Committee of the Radio and Television Correspondents' Galleries.

(4) Television cameras shall be placed so as not to obstruct in any way the space between any witness giving evidence or testimony and any member of the committee or the visibility of that witness and that member to each other.

(5) Television cameras shall not be placed in positions which obstruct unnecessarily the coverage of the hearing or meeting by the other media.

(6) Equipment necessary for coverage by the television and radio media shall not be installed in, or removed from, the hearing or meeting room while the committee is in session.

(7) Floodlights, spotlights, strobolights, and flashguns shall not be used in providing any method of coverage of the hearing or meeting, except that the television media may install additional lighting in the hearing or meeting room, without cost to the Government, in order to raise the ambient lighting level in the hearing or meeting room to the lowest level necessary to provide adequate television coverage of the hearing or meeting at the then current state of the art of television coverage.

(8) Not more than five press photographers shall be permitted to cover a hearing or meeting by still photography. In the selection of these photographers, preference shall be given to photographers from Associated Press Photos and United Press International Newspictures. If request is made by more than five of the media for coverage of the hearing or meeting by still photography, that coverage shall be made on the basis of a fair and equitable pool arrangement devised by the Standing Committee of Press Photographers.

§ 724. Press  
photographers.

(9) Photographers shall not position themselves, at any time during the course of the hearing or meeting, between the witness table and the members of the committee.

(10) Photographers shall not place themselves in positions which obstruct unnecessarily the coverage of the hearing by the other media.

(11) Personnel providing coverage by the television and radio media shall be then currently accredited to the Radio and Television Correspondents' Galleries.

§ 725. Accreditation.

(12) Personnel providing coverage by still photography shall be then currently accredited to the Press Photographers' Gallery.

(13) Personnel providing coverage by the television and radio media and by still photography shall conduct themselves and their coverage activities in an orderly and unobtrusive manner.

The rule permitting broadcasting of committee hearings was contained in section 116(b) of the Legislative Reorganization Act of 1970 (84 Stat. 1140) and became part of the rules on January 22, 1971 (H. Res. 5, 92nd Congress, p. 144). On July 22, 1974 (H. Res. 1107, 93rd Congress, p. 24447), the rule was amended to permit committees to adopt rules allowing coverage of committee meetings as well as hearings.

committee determines that there is good cause to begin such hearing at an earlier date.

- 341.12** (c) Each standing, select, or special committee of the Senate (except the Committee on Appropriations) shall require each witness who is to appear before the committee in any hearing to file with the clerk of the committee, at least one day before the date of the appearance of that witness, a written statement of his proposed testimony unless the committee chairman and the ranking minority member determine that there is good cause for the failure of the witness to file such a statement in compliance with this subsection. If so requested by any such committee, the staff of the committee shall prepare for the use of the members of the committee before each day of hearing before the committee a digest of the statements which have been so filed by witnesses who are to appear before the committee on that day.
- 341.13** (d) After the conclusion of each day of hearing, if so requested by any such committee, the staff shall prepare for the use of the members of the committee a summary of the testimony given before the committee on that day. After approval by the chairman and the ranking minority member of the committee, each such summary may be printed as a part of the committee hearings if such hearings are ordered by the committee to be printed.
- 341.14** (e) Whenever any hearing is conducted by any such committee of the Senate (except the Committee on Appropriations) upon any measure or matter, the minority on the committee shall be entitled, upon request made by a majority of the minority members to the chairman before the completion of such hearing, to call witnesses selected by the minority to testify with respect to the measure or matter during at least one day of hearing thereon.
- 341.15** (f) Whenever any such committee of the Senate (except the Committee on Appropriations) has reported any measure, by action taken in conformity with the requirements of section 190a(d) of this title, no point of order shall lie with respect to that measure on the ground that hearings upon that measure by the committee were not conducted in accordance with the provisions of this section. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 133A; as added Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, §§ 111-115, 84 Stat. 1151; Nov. 5, 1975, S. Res. 9, 94th Cong., § 2.)
- 341.20** § 190a-2. Senate committee rules; amendments; publication in Congressional Record.

Each standing, select, or special committee of the Senate shall adopt rules (not inconsistent with the Standing Rules of the Senate or with those provisions of law having the force and effect of Standing Rules of the Senate) governing the procedure of such

committee. The rules of each such committee shall be published in the Congressional Record not later than March 1 of each year, except that if any such committee is established on or after February 1 of a year, the rules of that committee during the year of establishment shall be published in the Congressional Record not later than sixty days after such establishment. An amendment to the rules of any such committee shall be published in the Congressional Record not later than thirty days after the adoption of such amendment. If the Congressional Record is not published on the last day of any period during which the rules of any such committee, or an amendment to those rules, is required to be published in the Congressional Record by this section, such rules or amendment shall be published in the first daily edition of the Congressional Record published following such day. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 133B; as added Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 130(a), 84 Stat. 1163.)

§ 190b. Authority of Senate standing committees and subcommittees; 342 sitting while Senate in session, Committee on Appropriations of the Senate: exception.

(a) Each standing committee of the Senate, including any subcommittee of any such committee, is authorized to hold such hearings, to sit and act as such times and places during the sessions, recesses, and adjourned periods of the Senate, to require by subpoena or otherwise the attendance of such witnesses and the production of such correspondence, books, papers, and documents, to take such testimony and to make such expenditures (not in excess of \$10,000 for each committee during any Congress) as it deems advisable. Each such committee may make investigations into any matter within its jurisdiction, may report such hearings as may be had by it, and may employ stenographic assistance at a cost not exceeding 25 cents per hundred words. The expenses of the committee shall be paid from the contingent fund of the Senate upon vouchers approved by the chairman. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 134(a), 60 Stat. 231; Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 117, 84 Stat. 1155; Dec. 16, 1970, Pub. L. 91-552, § 1(6), 84 Stat. 1440;

<sup>1</sup> This subsection was made applicable to the Select Committee on Small Business by the act of September 8, 1970 (84 Stat. 305).

<sup>2</sup> Pursuant to section 69c of title 2, United States Code (Senate Manual section 279) the Committee on Rules and Administration issues "Regulations Concerning Fees Payable to Commercial Reporting Firms for Reporting Committee Hearings in the Senate." Copies of the regulations currently in effect may be obtained from the Committee.

tion of subjects in disagreement.

(b) In any case in which the conferees violate subsection (a), the conference report shall be subject to a point of order.

(c) Each report made by a committee of conference to the Senate shall be printed as a report of the Senate.<sup>1</sup> As so printed, such report shall be accompanied by an explanatory statement prepared jointly by the conferees on the part of the House and the conferees on the part of the Senate. Such statement shall be sufficiently detailed and explicit to inform the Senate as to the effect which the amendments or propositions contained in such report will have upon the measure to which those amendments or propositions relate.

(d) If time for debate in the consideration of any report of a committee of conference upon the floor of the Senate is limited, the time allotted for debate shall be equally divided between the majority party and the minority party. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 135, 60 Stat. 832; Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 125(a), 84 Stat. 1159.)

**344 § 190d. Legislative review by standing committees of the Senate and the House of Representatives.**

(a) Scope of assistance.

In order to assist the Congress in—

(1) its analysis, appraisal, and evaluation of the application, administration, and execution of the laws enacted by the Congress, and

<sup>1</sup> By order of January 6, 1973 (S. Jour. 21, 93-1), the Senate agreed that, for the 1st session of the 93d Congress, "conference reports and statements accompanying them not be printed as Senate reports when the House of Representatives acts first on such reports, or conference reports and statements have been printed as a House report, unless specific request is made in the Senate in each instance to have such a report printed."

(2) its formulation, consideration, and enactment of such modifications of or changes in those laws, and of such additional legislation, as may be necessary or appropriate,

each standing committee of the Senate and the House of Representatives shall review and study, on a continuing basis, the application, administration, and execution of those laws, or parts of laws, the subject matter of which is within the jurisdiction of that committee. Such committees may carry out the required analysis, appraisals, and evaluation themselves, or by contract, or may require a Government agency to do so and furnish a report thereon to the Congress. Such committees may rely on such techniques as pilot testing, analysis of costs in comparison with benefits, or provision for evaluation after a defined period of time.

(b) Reports to the Senate and the House of Representatives.

In each odd-numbered year beginning on or after January 1, 1973, each standing committee of the Senate shall submit, not later than March 31, to the Senate, and each standing committee of the House shall submit, not later than January 2, to the House, a report on the activities of that committee under this section during the Congress ending at noon on January of such year.

(c) Exceptions.

The preceding provisions of this section do not apply to the Committees on Appropriations and the Budget of the Senate and the Committees on Appropriations, the Budget, House Administration, Rules, and Standards of Official Conduct of the House. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 136, 60 Stat. 832; Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 118(a), 84 Stat. 1156; Oct. 11, 1971, Pub. L. 92-136, § 1, 85 Stat. 376; July 12, 1974, Pub. L. 93-344, §§ 701, 903(b), 88 Stat. 325, 331.)

**§ 190f. General appropriation bills.**

346

(a) (Repealed.)

(b) (Executed.)

(c) Nonconsideration if a provision reappropriates unexpended balances. 346.3

No general appropriation bill or amendment thereto shall be received or considered in either House if it contains a provision reappropriating unexpended balances of appropriations; except that this provision shall not apply to appropriations in continuation of appropriations for public works on which work has commenced. (Aug. 2, 1946, ch. 753, § 139 (a), (b), (c), 60 Stat. 833; Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 102(d), 84 Stat. 1149.)

the enactment of, bills and joint resolutions shall in its consideration of all bills and joint resolutions of a public character within its jurisdiction, endeavor to insure that—

(1) all continuing programs of the Federal Government and of the government of the District of Columbia, within the jurisdiction of such committee or joint committee, are designed; and

(2) all continuing activities of Federal agencies, within the jurisdiction of such committee or joint committee, are carried on;

so that, to the extent consistent with the nature, requirements, and objectives of those programs and activities, appropriations therefor will be made annually.

(b) Each committee of the Senate (except the Committee on Appropriations), and each joint committee of the two Houses of Congress, which is authorized to receive, report, and recommend the enactment of, bills and joint resolutions with respect to any continuing program within its jurisdiction for which appropriations are not made annually, shall review such program, from time to time, in order to ascertain whether such program could be modified so that appropriations therefor would be made annually. (Oct. 26, 1970, Pub. L. 91-510, § 253(a), (b), 84 Stat. 1174.)

**342** § 191. Oaths to witnesses.

The President of the Senate, the Speaker of the House of Representatives, or a chairman of any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or of a committee of the whole, or of any committee of either House of Congress, is empowered to administer oaths to witnesses in any case under their examination.

Any Member of either House of Congress may administer oaths to witnesses in any matter depending in either House of Congress of which he is a member, or any committee thereof. (June 26, 1884, ch. 123, 23 Stat. 60; June 22, 1938, ch. 594, 52 Stat. 942, 943.)

§ 192. Refusal of witness to testify.

Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months. (June 22, 1938, ch. 594, 52 Stat. 942.)

**349**

§ 193. Privilege of witnesses.

No witness is privileged to refuse to testify to any fact, or to produce any paper, respecting which he shall be examined by either House of Congress, or by any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or by any committee of either House, upon the ground that his testimony to such fact or his production of such paper may tend to disgrace him or otherwise render him infamous. June 22, 1938, ch. 594, 52 Stat. 942.)

**350**

§ 194. Witnesses failing to testify or produce records.

Whenever a witness summoned as mentioned in section 192 of this title fails to appear to testify or fails to produce any books, papers, records, or documents, as required, or whenever any witness so summoned refuses to answer any question pertinent to the subject under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee or subcommittee of either House of Congress, and the fact of such failure or failures is reported to either House while Congress is in session, or when Congress is not in session, a statement of fact constituting such failure is reported to and filed with the President of the Senate or the Speaker of the House, it shall be the duty of the said President of the Senate or Speaker of the House, as the case may be, to certify, and he shall so certify, the statement of facts aforesaid under the seal of the Senate or House, as the case may be, to the appropriate United States attorney, whose duty it shall be to bring the matter before the grand jury for its action. (June 22, 1938, ch. 594, 52 Stat. 942.)

**351**

ment as defined in section 102 of title 5, the Atomic Energy Commission, the China Trade Act registrar appointed under 53 Stat. 1432 (15 U.S.C. sec. 143), the Civil Aeronautics Board, the Federal Communications Commission, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Maritime Commission, the Federal Power Commission, the Federal Trade Commission, the Interstate Commerce Commission, the National Labor Relations Board, the National Transportation Safety Board, the Railroad Retirement Board, an arbitration board established under 48 Stat. 1193 (45 U.S.C. sec. 157), the Securities and Exchange Commission, the Subversive Activities Control Board, or a board established under 49 Stat. 31 (15 U.S.C. sec. 715d);

(2) "other information" includes any book, paper, document, record, recording, or other material;

(3) "proceeding before an agency of the United States" means any proceeding before such an agency with respect to which it is authorized to issue subpoenas and to take testimony or receive other information from witnesses under oath; and

(4) "court of the United States" means any of the following courts: the Supreme Court of the United States, a United States court of appeals, a United States district court established under chapter 5, title 28, the District of Columbia Court of Appeals, the Superior Court of the District of Columbia, the District Court of Guam, the District Court of the Virgin Islands, the United States Court of Claims, the United States Court of Customs and Patent Appeals, the Tax Court of the United States, the Customs Court, and the Court of Military Appeals. (Oct. 15, 1970, Pub. L. 91-452, § 201(a), 84 Stat. 926.)

§ 6002. Immunity generally.

465.2

Whenever a witness refuses, on the basis of his privilege against self-incrimination, to testify or provide other information in a proceeding before or ancillary to—

(1) a court or grand jury of the United States,

(2) an agency of the United States, or

(3) either House of Congress, a joint committee of the two Houses, or a committee or a subcommittee of either House, and the person presiding over the proceeding communicates to the witness an order issued under this part, the witness may not refuse to comply with the order on the basis of his privilege against self-incrimination; but no testimony or other information compelled under the order (or any information directly or indirectly derived from such testimony or other information) may be used against the witness in any criminal case, except a prosecution for perjury, giving a false statement, or otherwise failing to comply with the order. (Oct. 15, 1970, Pub. L. 91-452, § 201(a), 84 Stat. 927.)

§ 6005. Congressional proceedings.

465.3

(a) In the case of any individual who has been or may be called to testify or provide other information at any proceeding before either House of Congress, or any committee, or any subcommittee of either House, or any joint committee of the two Houses, a United States district court shall issue, in accordance with subsection (b) of this section, upon the request of a duly authorized representative of the House of Congress or the committee concerned, an order requiring such individual to give testimony or provide other information which he refuses to give or provide on the basis of his privilege against self-incrimination, such order to become effective as provided in section 6002 of this part.

(b) Before issuing an order under subsection (a) of this section, a United States district court shall find that—

(1) in the case of a proceeding before either House of Congress, the request for such an order has been approved by an affirmative vote of a majority of the Members present of that House;

(2) in the case of a proceeding before a committee or a subcommittee of either House of Congress or a joint committee of both Houses, the request for such an order has been approved by an affirmative vote of two-thirds of the members of the full committee; and

(3) ten days or more prior to the day on which the request for such an order was made, the Attorney General was served with notice of an intention to request the order.

(c) Upon application of the Attorney General, the United States district court shall defer the issuance of any order under subsection (a) of this section for such period, not longer than twenty days from the date of the request for such order, as the Attorney General may specify. (Oct. 15, 1970, Pub. L. 91-452, § 201(a), 84 Stat. 923.)

ESPAÑA



51. 1. Las sesiones del Pleno serán públicas que, excepcionalmente, se acuerde su secreto.

Las sesiones de las Comisiones se celebrarán en sala cerrada, aunque podrán asistir a ellas los miembros, debidamente acreditados, de los medios de comunicación social.

Podrán celebrarse sesiones secretas:

Para tratar de los asuntos de que dé cuenta el Gobierno Interior.

Para resolver acerca de cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros.

Cuando se discutan suplicatorios.

Cuando lo exija, a juicio de la Mesa, la naturaleza de la materia.

A petición del Gobierno, o a iniciativa de cualquiera de los Diputados en Comisión, y cincuenta, o dos Grupos parlamentarios, en Pleno.

Para celebrar sesión secreta será necesario el consentimiento de la Mesa, oídos los portavoces de los miembros parlamentarios. Inmediatamente de planteada

la solicitud de celebración de sesión secreta se celebrará el debate para la eventual adopción del acuerdo. El debate tendrá, automáticamente y en todo caso, el carácter de secreto, procediéndose, una vez adoptado éste, a la adopción del acuerdo y a la continuación de la sesión con el carácter que se acordado.

Las sesiones de las Comisiones de Encuesta secretas en todo caso.

Las grabaciones gráficas o sonoras habrán de autorizadas por la Presidencia.

## DEL CONTROL PARLAMENTARIO

### CAPITULO PRIMERO

#### De las Comisiones de Encuesta

124. 1. El Congreso, a propuesta de su mayoría, del Gobierno, de un Grupo parlamentario de cincuenta Diputados, podrá acordar la apertura de una investigación o encuesta sobre determinada cuestión. A tal fin, quien hubiere la propuesta podrá presentarla por escrito ante la Mesa, exponiendo concreta y detalladamente los hechos que serán objeto de investigación o encuesta justificando su necesidad. La cuestión será inscrita en el orden del día del Pleno, de conformidad con lo previsto en el artículo 54, y se debatirá por el procedimiento previsto en el artículo 141 del Reglamento.

Si el Congreso acordare la apertura de la encuesta o investigación, se procederá a designar una Comisión Parlamentaria en la forma prevista en el apartado 1 del artículo 30.

Las Comisiones de Encuesta no interferirán en ningún caso el ámbito e independencia del Poder Judicial, ni afectarán al valor de la cosa juzgada. En el curso de sus trabajos una Comisión de Encuesta apreciará indicios de delito, lo comunicará a la autoridad judicial.

El contenido de las reuniones y deliberaciones de la Comisión será secreto hasta que el Pleno acuerde el dictamen, salvo que se acuerde el carácter reservado de su contenido y de las mismas.

7. Cuando una Comisión de encuesta tenga por conveniente el constituirse o el enviar algunos de sus miembros fuera de la sede del Parlamento informará de ello, antes de tomar el acuerdo correspondiente, al Presidente del Congreso.

#### De las Interpelaciones y preguntas

Art. 125. Los Diputados, a través de sus Grupos parlamentarios, pueden presentar Interpelaciones al Gobierno o a cada uno de sus miembros. La Interpelación será 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 política.

Art. 126. Las Interpelaciones se publicarán en el acta de la sesión en que se anuncian. Transcurridas dos semanas desde su presentación, las Interpelaciones se pondrán sin más en el orden del día de la primera sesión siguiente. No pueden ponerse en el orden del día de la misma sesión más de dos Interpelaciones presentadas por el mismo Diputado o Grupo parlamentario.

Art. 127. El que ha presentado una Interpelación tiene derecho a desarrollarla durante no más de quince minutos y, después de las declaraciones del Gobierno, a exponer, por no más de diez minutos, las razones por las cuales está o no satisfecho. El Presidente puede conceder mayor tiempo a los Interpelantes si la cuestión reviste excepcional relevancia política. Siempre que el Interpelante no quede satisfecho, puede presentar una moción (\*).

Art. 128. 1. Los Diputados podrán presentar al Presidente del Congreso preguntas formuladas al Gobierno o cada uno de sus miembros.

2. 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

(\*) Vid. Norma n.º 2 de Desarrollo, página 82.

es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema.

3. En lo no previsto en los artículos siguientes se aplican las normas de los tres artículos precedentes sobre Interpelaciones.

Art. 129. Un día a la semana, siempre que el Pleno esté reunido, será dedicado al desarrollo de preguntas, a menos que el orden del día no esté enteramente reservado a otros temas. Transcurrido dicho tiempo, el Presidente remite las Interpelaciones y preguntas no desarrolladas a la sesión siguiente.

Art. 130. 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.

Art. 131. Después de la respuesta del Gobierno sobre cada pregunta, su autor puede replicar para declarar si ha quedado o no satisfecho, por un tiempo no superior a los cinco minutos.

Art. 132. Al presentar una pregunta, el Diputado puede declarar que su deseo es recibir la respuesta en Comisión. En tal caso, el Presidente del Congreso transmite al Presidente de la Comisión competente por razón de la materia, y da cuenta al Gobierno. La pregunta se inscribe en el orden del día de la primera sesión de la Comisión.

Después, el Diputado puede declarar que pre- obtener una respuesta escrita. En este caso, de veinte días, el Gobierno debe dar la res- puesta y comunicarla al Presidente del Congreso. La respuesta se incluye en el acta taquigráfica de la sesión en que se anuncia a la Cámara (\*).

Si el Gobierno no hace llegar la respuesta en el plazo previsto en el apartado precedente, el Presidente del Congreso, a petición del Interrogante, sin más la pregunta en el orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente.

**134.** 1. Siempre que las leyes delegantes pongan otra cosa, la Cámara convalidará la ley con la condición de que el Gobierno de las delegaciones legislativas, ajustándose a las siguientes

d. Norma n.º 1 de Desarrollo, página 81.

El Gobierno dirigirá al Congreso una comunicación sobre el uso que haya hecho de la autonomía concedida. Tal comunicación se leerá en sesión pública, se imprimirá y se repartirá a todos los Diputados y quedará sobre la Mesa durante tres días.

Si nadie pide la palabra sobre el asunto en el plazo se entenderá aprobada la conducta del Gobierno y así se notificará a éste. Dicha comunicación tendrá lugar, igualmente, transcurridos dos días desde la entrada en la Secretaría del Congreso de las comunicaciones a que se refiere el artículo anterior, sin que el Congreso se hubiera pronunciado.

Si se formularan reparos a la conducta se abrirá debate sobre ella, discutiéndose en el plazo perentorio, mediante tres turnos de tres y otros tantos en pro, con término máximo de media hora cada uno, adoptándose acuerdo por mayoría.

Cuando el Gobierno se presente por primera vez al Congreso, formulando la correspondiente denuncia, en la discusión podrá intervenir un representante por cada uno de los Grupos parlamentarios, un sólo discurso y una sola rectificación.

Las actuaciones de estas Comisiones serán retas. Sus conclusiones serán públicas salvo versen sobre materias de Defensa Nacional, uridad Interior del Estado o Relaciones Exte- es.

Del resultado de su Investigación se dará ta a la Cámara a los efectos oportunos. ←

## DE LOS RUEGOS, PREGUNTAS E INTERPELACIONES

### CAPITULO PRIMERO

#### De los ruegos y preguntas

**Art. 129.** 1. Los Senadores podrán dirigir a la esa o al Gobierno ruegos y preguntas. A las tervenciones que como consecuencia de ello se ighen se reservará con prioridad la sesión del eno de los martes.

2. El autor del ruego o pregunta podrá optar, formularlos, por la respuesta escrita del mismo. tal caso, el ruego o pregunta se publicarán el «Boletín Oficial de las Cortes» y habrán de ntestarse, mediante la inserción de la respuesta el mismo «Boletín», dentro de los quince días guientes.

**Art. 130.** Los dirigidos a la Mesa serán contes- dos por los miembros de ésta que la misma signe.

Los ruegos y preguntas formulados al Gobierno eran contestados por un Ministro, pudiendo ser título a estos efectos por un Secretario de tado o por un Subsecretario.

**Art. 131.** 1. Los ruegos y preguntas se presen- rán siempre por escrito dirigido a la Presidencia e la Cámara.

2. La Mesa los incluirá en el Orden del Día nforme al procedimiento general.

3. El Gobierno puede declarar no haber lugar contestar, razonando el motivo. El plazo será de inte días. Si declara que debe aplazar la res- esta señalará el día, dentro del plazo de un mes, que esté dispuesto a responder.

4. Si el autor de la pregunta no estuviese pre- te cuando el Gobierno se dispusiese a respon- r podrá entenderse que ha renunciado a la gunta.

**Art. 132.** La distribución del tiempo en las sesio- será la siguiente: cinco minutos para la formu- lón del ruego o pregunta por los interesados, co minutos para la contestación al mismo, dos mntos de réplica y dos minutos de dúplica.

en cuyo caso lo hará saber así al Presidente de la Cámara para su Inclusión en un nuevo Orden del Día.

**Art. 134.** 1. Cuando la urgencia de los asuntos en tramitación lo aconseje, la Cámara, a propuesta del Presidente, podrá suprimir por determinado número de sesiones el tiempo destinado a ruegos y preguntas orales.

2. En el supuesto al que se refiere el párrafo anterior, si hubiese ruegos y preguntas pendientes de respuesta, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, habrá de habilitar, en el plazo más breve posible, una sesión para su respuesta.

### CAPITULO II

#### De las Interpelaciones

**Art. 135.** 1. Cualquier Senador tiene el dere- cho de interpelar al Gobierno expresando, en todo caso, de un modo explícito, el objeto de la inter- pelación.

2. El Gobierno designará cuál de sus miembros ha de contestar a la Interpelación.

3. La petición de Interpelación se formulará en escrito dirigido a la Mesa, la cual, oída la Junta de Portavoces, procederá a fijar, dentro de los diez días siguientes, la fecha en que deberá ser expuesta la Interpelación.

**Art. 136.** 1. El día señalado, después de expo- ner la Interpelación el Senador que la haya promo- vido, contestará el Gobierno, pudiendo rectificar al Interpelante. En la discusión, y a menos que la Cámara acuerde ampliar los turnos, sólo podrán intervenir tres Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario.

El Interpelante podrá hablar por el plazo máximo de media hora. Las demás intervenciones no exce- derán de diez minutos y las rectificaciones de cinco.

2. Si una Interpelación se prolongara por más de una sesión, se procurará terminarla en la sesión inmediata y no siendo posible por cualquier causa, se habrá de habilitar una sesión extraordinaria para concluiría.

3. Si como consecuencia de la Interpelación se promoviera una Proposición no de Ley, ésta se ajustará al procedimiento previsto en los artículos 137 y siguientes. ←

ABENDROTH Y LENK

- Introducción a la Ciencia Política, Anagrama, Barcelona 1971.

ALZAGA

- Contribución al estudio del Derecho parlamentario, Revista de Derecho Público. nº 62 (1976)
- La Constitución española de 1978, Ediciones del Foro, Madrid 1978

AMATO

- L'ispezione política del Parlamento, Giuffrè Editore, Milán 1968

AMELLER

- Parlements, Union Interparlementaire, París 1966
- Les questions, instrument de contrôle parlementaire, L.G.D.S, París 1964

AMERICAN ASSEMBLY

- The Congress and America's Future, Editada por D.B. Truman, Prentice Hall, Inc. 1965

ANSON

- Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. I Le Parlement. Giard et Brière. París 1903.

ARTOLA

- Partidos y programas políticos. 1808-1936. Aguilar, Madrid 1974

AZCARATE

- El régimen parlamentario en la práctica, Tecnos. Madrid 1978

BISCARETTI DI RUFFIA

- Derecho constitucional, Tecnos, Madrid, 1973.

BLONDEL

- Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos, Revista de Occidente, Madrid, 1972

BONNARD

- Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire et la loi du 23 marx 1914, en Revue du Droit Public et de la Science Politique, 1914.

BONNEFOUS

- Crise des institutions: restaurer le contrôle parlementaire en Revue politique et parlementaire n° 835 (1972).

BORREGO

- Estudios parlamentarios, efectuados de orden de las Cortes, Imprenta Sociedad tipográfica, Madrid, 1875.

BOURDON

- Les Assemblees parlementaires sous la V Republique, en NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES, n° 4463-4464, La Documentation française, París, 1978.

BRACHER

- Problems of Parliamentary Democracy in Europe, en Comparative Legislative Systems, edición de H. Hirsch y M.D. Hancock, The Free Press, Nueva York, 1971.

BREDIN, J.D.

- Les questions écrites dan la vie parlementaire française, en Studi Parlamentari, Vol. XXIII, (Le interrogazioni al Parlamento Europeo) Giuffré Editore, Milán, 1978.

BRICK

- The reform of Parliament, Widenfeld and Nicolson, Londres, 1968.

BRUNET

- La Constitution allemande du 11 Aout 1919, Payot, Paris, 1921.

BUCCISANO

- Le interrogazioni e le interpellanze parlamentare, Giuffrè Editore, Milán, 1969.

BURDEAU

- Evolution de la notion d'opposition, en Revue internationale d'Histoire Politique et constitutionnelle, n° 14, Abril-Junio 1954.
- Droit Constitutionnel et Institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1971
- Traité de Science Politique IX, L.G.D.S., Paris 1976

BUTT

- The power of Parliament, Constable, Londres, 1967.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

- Legislatura 1977-79, Memoria, Secretaría General del Congreso, Madrid, 1979.

CONGRESS QUATERLY'S

- Guide to Congress, Washington, 1976

CONGRESSIONAL QUATERLY INC.

- Congress and the Nation, Vol. III (1969-1972) Washington, 1973.

CORTES GENERALES

- Constitución Española, Trabajos parlamentarios 4 vols, Madrid, 1980

BAGEHOT

- La Constitution anglaise. (Germer Bailliére Editeur). París, 1869.

BAILEY Y SAMUEL

- Congress at Work, Henry Holt and Co. Nueva York, 1952.

BARILE

- Instituzioni di Diritto Pubblico, Cedam, Padova, 1978.

BARLAS

- Les questions orales au Parlement britannique en Informations constitutionnels et parlementaires, nº 65, 1966.

BARTHELEMY-DUEZ

- Traité élémentaire de Droit Constitutionnel, Dalloz, París, 1926.

BAYON MARINE

- Aprobación y control del gasto público, Madrid, 1972.

BEYME (Von)

- Principales tendencias de l'evolution du rôle des Parlements en Europe Occidentale, en Symposium sur l'inte ration euro éenne et l'avenir de parlements en Europe, editado por el Parlamento Europeo, octubre 1975.
- El problema de la estabilidad de los Gobiernos, en El control parlame tario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramí rez, Labor, Barcelona 1978.

BIAYS

- Les Commissions d'enquête parlementaire, en Revue du Droit Publique et de la Science Politique, 1954.

BIDEGARAY Y EMERI

- Le contrôle parlementaire, Revue de Droit Publique et de la Science Politique, 1973.

CROO (H. DE) y SEIGNEUR

- Parlement et Gouvernement, Bruselas, 1965.

CROUZATIER

- Le rôle des Commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis, en Revue de Droit Public et de la Science Politique, 1975.

CHANDERNAGOR

- Un parlement pour quoi faire? Gallimard, 1967.

CHELI

- L'informazione parlamentare, en Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Giuffré, Milán, 1979.

CHIMENTI

- Il contrallo parlamentare nell'ordinamento italiano, Giuffré Editore, Milán, 1974.
- Gli Organi bicamerali nel Parlamento italiano, Edizioni di Comunità, Milán, 1979.

DARANAS

- Les Constituciones Europeas I, Editora Nacional, Madrid, 1979.

DEBUYST

- La fonction parlementaire en Belgique: mecanismes et images, C.R.I.S.P. Bruselas, 1967.

DENEULIN

- La procedure des questions parlementaires en Belgique, en Studi Parmensi, Vol XXIII, (Le interrogazioni al Parlamento Europeo), Giuffré Editore Milán 1978.

DESFEUILLES

- Le pouvoir de contrôle des Parlements nordiques, L.G.D.J. Paris, 1973

DUFFAU

- Les Réglements des Assemblées parlementaires belges, L.G.D.J., Paris 1977.

DUGUIT

- Traité du Droit Constitutionnel. IV. Segunda edición. Paris, 1924.

DUVERGER

- Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1970.

FELLOWES

- L'etendue du contrôle de l'action gouvernementale par les Parlements, en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 1960, n° 44.

FENNO

- The internal distribution of influence: The House, en The Congress and America's Future, Prentice Hall, New Jersey.

FENUCCI

- I limiti dell'inchiesta parlamentare, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles, 1968.

FITZMAURICE

- The European Parliament, Saxon House, s.f.
- Parliamentary Questions at Westminster, en Studi Parmensi, Vol XXIII, Giuffrè Editore, Milán, 1978.

FRAGA IRIBARNE

- La reforma del Congreso de los EE.UU., Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1951.
- El Reglamento de las Cortes Españolas, S.I.P.S., Madrid, 1959.
- El Parlamento Británico, Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1961.

FRAILE CLIVILLES

- Comentarios al Reglamento de las Cortes, Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1973.
- Introducción al Derecho Constitucional español, Madrid, 1975.

FRIEDRICH

- Gobierno constitucional y democracia, I.E.P. Madrid, 1975.
- Le declin du contrôle et de la discussion parlementaires, en Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle, nº 14 Abril- Junio 1954.

FROMAGEOT

- Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre, en Bulletin de la Societe de Legislation Comparée. T. 28, - 1892-93, París, 1893.

FURLANI

- Le Comissioni parlamentari d'inchiesta, Giuffré Editore, Milán, 1954

FUSILIER

- Les monarchies parlementaires, Les Editions ouvrieries, 1960.

GALEOTTI

- Voz Controlli Costituzionali, en Enciclopedia del Diritto, Editorial Giuffré, Milán, 1972.

GALLOWAY

- The Legislative Process in Congress, Thomas Y. Crowell Co., Nueva York, 1964.

GARCIA PELAYO

- Derecho constitucional comparado, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1964.
- Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

GARCIA DE VALDEAVELLANO

- Curso de Historia de las instituciones españolas, Revista de Occidente, Madrid, 1973.

GIL ROBLES-PEREZ SERRANO

- Diccionario de términos electorales y parlamentarios, Taurus, Madrid, 1977.

GRIFFITH

- Congress, its contemporary role, (University Press) Nueva York, 1961.
- The american system of government, Londres, 1976.

GWIDZ

- Le interpellanze, en Bolletino de Informazione Costituzionali e Parlamentari, números 2 y 3, Secretariato Generale Camera dei Deputati, Roma, 1964.

HAMILTON

- The Power to Probe, A study of Congressional Investigations, Rôndon House, Nueva York, 1976.

HAMON

- Une Republique Presidentielle? Tomo II. Bordás, 1977.

HARRIS

- Congress and the Legislative process, Mc. Graw-Hill Book Co., 1972.

HAURIOU

- Instituciones políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Barcelona, 1971.

HERMAN Y LODGE

- The European Parliament and the European Community, Macmillan Press, 1978.

HERMAN Y MENDEL

- Parliaments of the world, Inter-Parliamentary Unión, 1976.

HERRERO

- Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes, Separata de Revista Derecho Público, números 40-41, Madrid, 1935.

HOLMES BROWN

- Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives, edición preparada por cit.S. Government Printing Office, Washington, 1979.

HUNTINGTON

- Congressional Responses to the Twentieth century en The Congress and America's future, Prentice Hall, New Jersey.

JENNINGS

- Parliament, University Press, Cambridge 1970.

JEWELL Y PATTERSON

- The legislative Process in the United States, Random House, Nueva York, 1977.

JIMENEZ AQUINO

- La responsabilidad ante el Parlamento, Imprenta y Fundición de hijos de J.A. García, Madrid, 1901.

JIMENEZ DE PARGA

- Regímenes políticos contemporáneos, Tecnos, Madrid, 1973.

JOHNSON, N.

- Government in the Federal Republic of Germany, Pergamon Press 1973.
- Parliamentary Questions and the conduct of Administration, en Public Administration Vol. 39, 1961.
- Questions in the Bundestag, en Parliamentary Affairs XVI, 1962/63

KOOIMAN Y VIS

- Le Parlement dans un système en mouvement: Les Pays-Bas en Symposium sur l'integration européenne et l'avenir des Parlements, editado por el Parlamento Europeo, Octubre 1975.

LALUMIERE Y DEMICHELI

- Les Régimes parlementaires européens, P.U.F. Paris 1978.

LAMBOTTE

- Le contrôle parlementaire de la politique journalière, en Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, Bibliotheque de l' Institut Belge de Science Politique, Les éditions de la Librairie encyclopedique, S.P.R.L., Bruselas, 1957.

LASKI

- El Gobierno parlamentario en Inglaterra, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947.

LEIBHOLZ

- La función controladora del Parlamento en las democracias de partidos del siglo XX, en Revista del Instituto de Ciencias Sociales, nº 6, 1965.

LEES

- The Committee System of the United States Congress, Routledge, Kegan Paul, Londres, 1967.

LIDDERDALE

- Le Parlement Français, Librairie Armand Collin, Paris 1954.

LOEWENBERG

- Parliament in the German Political System, Cornell University Press, Ithaca, 1967.

LOEWENSTEIN

- Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona, 1976.

LONGI

- Elementi di Diritto e procedura parlamentare, Giuffré, Milán, 1978.

MANZANARES

- El Parlamento Europeo, I.E.P. Madrid 1967

MANZELLA

- Interrogazioni e interpellanza, en Enciclopedia del Diritto, XXII, Giuffré 1972.
- Il Parlamento, Editorial Il Mulino, Bologna 1977.
- Le interrogazioni a risposta scritta nel Parlamento italiano, en Studi Parmensi vol. XXIII, Giuffré Editore 1978.
- Las Cortes en el sistema constitucional español en la Constitución española de 1978, estudio dirigido por Predieri y García de Enterría, Civitas, Madrid, 1980.

MARTINES

- Voz Indirizzo Politico en Enciclopedia del Diritto XXI, Giuffré, Milán 1971.

MARTINEZ CUADRADO

- Elecciones y partidos políticos en España, 1868-1931 2 vols., Taurus, Madrid, 1969.

MARTINEZ MARINA

- Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de Castilla y León I Madrid, 1813.

MAY

- Treatise on the Law, privileges, proceedings and usage of Parliament, Butterworths, Londres, 1976.

MICELI

- Inchiesta parlamentare, en Enciclopedia Giuridica Italiana, VIII-I, Società Editrice Libreria, Milán 1902.
- Il diritto d'interpellanza, (Separata de la Enciclopedia Giuridica Italiana) Società Editrice Libreria, Milán 1908
- Principii de Diritto costituzionale, Societa Editrice Libreria, Milán 1913.

MIRKINE-GUETZEVITCH

- Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel, Marcel Giard, París 1931.
- L'etude comparative de la technique parlementaire en Annales de l'Institut de Droit Comparé de l'Université de París, París, 1934.
- L'échec du parlaméntarisme "rationalisé", en Revue d'Histoire Politique et Constitutionnelle (P.U.F.) nº 14, Abril-Junio 1954.

MOREAU Y DOLPECH

- Les Reglements des Assemblées legislatives, 2 vols, Giard y Brière, París, 1906.

MORRISON OF LAMBETH

- Government and Parliament, Oxford University Press, Londres, 1966.

MORROW

- Congressional Committees, Charles Scribner's Sons, Nueva York 1969.

MORTATI

- Instituzioni di Diritto Pubbico, Cedam, Padova 1976.

MOURAUX

- Le contrôle de la politique générale, en Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, Bibliotheque de l'Institut Belge de Science Politique, les editions de la Librairie encyclopedique S.P.R.L., Bruselas 1957.

MUNDT

- The role of Committee Investigations, en The Senate Institution, editado por N. Stone Preston, Nueva York 1969.

MUSKIE

- Committees and Subcommittees in the Senate, en la obra The Senate Institution, editada por N. Stone Preston, Nueva York, 1969.

PACE

- Inchiesta parlamentare, en Enciclopedia del Diritto XX, Giuffré Milán 1970.
- Il potere d'inchiesta delle Assemblee Legislative, Giuffré, Milán 1973
- Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza, en Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, Giuffré, Milán 1979.

PARTINGTON

- Parliamentary Committees: recent developments, en Parliamentary Affairs 1969-70

PEREZ CALVO

- Sobre la noción de control y su aplicación al anteproyecto constitucional, en El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor , Barcelona 1978.

PEREZ SERRANO

- La Constitución española de 9 de diciembre de 1931. Ed. Revista Derecho Privado, Madrid, 1932
- Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, Revista Estudios Políticos nº 105. Madrid 1960.
- Tratado de Derecho Político, Civitas, Madrid 1976.

PEREZ SERRANO Y GONZALEZ POSADA

- Constituciones de Europa y América, Librería General Victorino Suárez, Madrid, 1927.

PETERSEN

- L'amélioration du fonctionnement des Parlements, en Symposium sur l'intégration européenne et l'avenir des Parlements, editado por el Parlamento Europeo, Octubre 1975.

PIERRE, E.

- Traité de Droit politique, électoral et parlementaire, 5ª Edición. Libraries Imprimeries Reunies, París s.f.; Tam bién Suplemento de dicha obra (1910).

PONS Y UMBERT

- La crisis del régimen parlamentario, (Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas) Madrid 1921.

POUDRA-PIERRE

- Traité pratique de Droit parlementaire, París, 1978

PRELOT

- Institutions politiques et droit Constitutionnel, Dalloz, 1977.

RAMIREZ, M.

- El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español), Labor, Barcelona, 1978. (Contiene diversas colaboraciones).

RECCHIA

- L'informazione delle Assemblee Rappresentative, Le inchieste, Casa Editrice Eugenio Jovene, Nápoles 1979.

REDLICH

- The procedure of the House of Commons, Archibald Constable Co. Londres 1908.

REDSLOB

- Le régime parlementaire, Marcel Giard, París, 1924

REINALDO VANOSSI

- Democracia constitucional: pluralismo y control, en El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor, Barcelona 1978.

REMY

- La question parlementaire orale, en Respublica Revue de l'Institut Belge de Science Politique, Vol. III, 1961-62.

ROMANELLI GRIMALDI

- Il Parlamento Europeo, Cedam, Padova 1977

RUIZ DEL CASTILLO

- Manual de Derecho Político, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1939.

RUSH

- Parliament and The public, Longman, Londres 1976.

SAINZ DE BUJANDA

- Notas de Derecho Financiero, T. 1 Vol. 3, Seminario de Derecho Financiero, Facultad de Derecho, Madrid 1975.

SALEFRANQUE

- Note sur les Commissions d'enquête parlementaires en Belgique, en Bulletin de la Société de Legislation comparée, Tomo 28, 1892-93, París, 1893.

SANCHEZ AGESTA

- Derecho Constitucional Comparado, Editora Nacional, Madrid 1965
- El régimen parlamentario en el proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión en El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor, Barcelona, 1978.

SANTAOLALLA

- Las preguntas, instrumento parlamentario de control, Documentación Administrativa nº 178 (1978)

SCHINDLER

- 30 Jahre Deutscher Bundestag, Dokumentation, Statistik, Daten, Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn 1979.

SCHELESINGER Y BRUNS

- Congress investigates, A documented History (1792-1974) Chelsea House Nueva York, 1975.

SCHULTE

- Le interrogazioni presentate al Bundestag della Republica Federale di Germania, en Studi Parmensi, vol. XXIII, Università di Parma, Giuffré Editore. Milán 1978.

SENADO

- Información pública oral abierta por la Comisión que entiende de los efectos de la autorización al Gobierno de S.M. para ratificar los tratados de comercio y navegación concertados con Alemania, Austria-Hungría e Italia. Extracto oficial de la precitada información oral y de la escrita, Madrid 1894.
- Legislatura 1977-1979, Memoria, Secretaría General del Senado, Madrid 1979.

SENAT

- Pour connaitre le Senat, La Documentation Française, París 1975

SENATE

- Senate Manual, containing the standing roles, orders, laws and resolutions affecting the bussiness of the United States Senate, U.S. Government Printing Office. Washington 1977.

SENELLE

- La Constitution Belge Commentée, Textes et Docuemnts, Collection Idées et Etudes nº 301 Bruselas 1974.

SEVILLA ANDRES

- Orígenes del control parlamentario en España (1810-1874) en El Control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor, Barcelona, 1978.

SEVILLA MERINO

- El impeachment en el Derecho español del siglo XIX, en la obra El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor, Barcelona, 1978.

SHAKDER

- Le fonctionnement des Commissions parlementaires, en Informations Constitutionnelles et Parlementaires, nº 93, 1973.

SHELL

- Specialist Select Committees, en Parliamentary Affairs 1969-70

STEIN

- Derecho político, Aguilar, Madrid 1973

TAYLOR

- The House of Commons at work, The Macmillan Press, Londres 1979

TEMMERMAN

- Les questions parlementaires en Belgique, en Annales de Droit et de Sciences Politiques Tomo XV, nº 2 1955.

TODD

- On Parliamentary Government in England, I, Longmans, Londres 1887

TOINET

- Le Congrès des Etats Unis, P.U.F. 1972.

TOSI

- Diritto Parlamentare, Giuffr  Editore, Mil n 1974.

TROSSMANN

- The German Bundestag, Neue Darmst dter Verlagsanstalt, Darmstad 1965.

VAN IMPE

- Le régime parlementaire en Belgique, Centre Universitaire de Droit Public, Bruselas 1968.

VILLARROYA

- El Sistema político del Estatuto Real, Instituto Estudios Políticos, Madrid, 1963.

VINCI

- Les questions parlementaires dans l'experience du Parlement Europe n, en Studi Parmensi, vol. XXIII. Giuffr  Mil n 1978.

WIGNY

- Droit Constitutionnel, Bruselas, 1952.
- Cours du Droit Constitutionnel, Bruylant, Bruselas 1973.

WILDING Y LAUNDY

- An Enciclopedia of Parliament, Londres 1961

WILSON

- Congressional Government, Houghton, Mifflin and Co. Boston 1885.

YOUNG

- The British Parliament, Faber and Faber, Londres 1962

ZAFRA VALVERDE

- Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales, en El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, edición de M. Ramírez, Labor, Barcelona, 1978.

ZINN

- Il controllo sull'esecutivo da parte del Congresso degli Stati Uniti d'America, en Bolletino informazioni costituzionale e parlamentare, 1967, nº 1.